

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
PROGRAMA DE DOUTORADO EM DIREITO

NACOUL BADOUI SAHYOUN

**A TUTELA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR, COMO EXPRESSÃO DA
DIGNIDADE DA PESSOA, EM FACE DA VULNERABILIDADE CAUSADA PELA
COVID-19**

SÃO PAULO – SP
2026

NACOUL BADOUI SAHYOUN

**A TUTELA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR, COMO EXPRESSÃO DA
DIGNIDADE DA PESSOA, EM FACE DA VULNERABILIDADE CAUSADA PELA
COVID-19**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Universidade Nove de Julho de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Estruturas do Direito Empresarial, sob orientação do Profa. Dra. Cláudia Lima Marques.

SÃO PAULO – SP
2026

Após aprovação, solicitar à secretaria da faculdade a ficha catalográfica com todas as especificações para incluir aqui.

NACOUL BADOUI SAHYOUN

**A TUTELA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR, COMO EXPRESSÃO DA
DIGNIDADE DA PESSOA, EM FACE DA VULNERABILIDADE CAUSADA PELA
COVID-19**

Tese apresentada e defendida ao programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito da Universidade Nove de Julho, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovado em: 18/12/2025

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Cláudia Lima Marques
Orientador – UNINOVE

Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques
Examinador Interno – UNINOVE

Prof. Dr. Marcelo Benacchio
Examinador Interno – UNINOVE

Profa. Dra. Thaís Novaes Cavalcante
Examinador Externo – FDSBC

Prof. Dr. Gilberto Carlos Maistro
Examinador Externo – FDSBC

AGRADECIMENTOS

Ao diretor Rodrigo Capez e a todos os professores que disponibilizaram seus ensinamentos e experiências para que a jornada rumo à consecução do doutorado fosse firme e profícua.

À professora Claudia Lima Marques, com seus infindáveis conhecimentos, incansável dinamismo, voluntariedade, obstinação acadêmica, amor pela defesa do consumidor, e pacienciosa vocação para formação científica de seus alunos.

Aos funcionários da Uninove, notadamente da Pós-Graduação, que não pouparam esforços, e simpatia, para possibilitar que o doutorado fosse levado a bom termo.

A todos que, direta ou indiretamente, explícita ou anonimamente, com seu apoio, amparo, estímulo, orientação, auxílio, contribuíram para que o sonho do doutorado se tornasse realidade.

Aos colegas de jornada que, com vontade de crescimento e realização, acolheram a proposta inovadora da Uninove e foram estímulo na persistência da caminhada.

Aos quatro tesouros de minha nau (Najla, Mirna, Nicolas e Sâmia), fruto de longo amor filial, da minha pequena estrela brilhante Helena, amor rejuvenescente de avô, dos meus adoráveis presentes (Rafael e Lucas) e futuro (Rodrigo) genros, e de minha doce próxima nora (Cibele).

Por fim, especialmente, à minha doce e pacienciosa esposa Ivanise que, uma vez mais, contribuiu com seu desprendimento e desapego da presença do companheiro, auxiliando nas árduas pesquisas e digitação, e a incansável Najla, com sua formatação, pela sede de conhecimento e paixão de saber e a sempre adesão incondicional às tertúlias acadêmicas do pai.

“Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”.

Rui Barbosa

RESUMO

O Código de Defesa do Consumidor, fruto de longo processo evolutivo histórico mundial, consagrou no ordenamento jurídico pátrio, por expressa disposição constitucional, direitos fundamentais tuteladores da dignidade da pessoa. Valoraram-se, para tanto, princípios de natureza contratual voltados para o respeito das necessidades básicas da pessoa e viabilização de seu saudável desenvolvimento, em observância à constitucionalização do direito civil. Legislação consumerista que se constitui em microssistema que não se submete hierarquicamente a outros diplomas legais, porém, conserva conexão e interpenetração em diálogo permanente para prevalência da função social do direito. Colidência entre o princípio da força vinculatória do contrato e a teoria da excessiva onerosidade ensejadora de imperiosidade de revisão contratual. Carente, entretanto, o Código de Defesa do Consumidor de aperfeiçoamento legislativo, para edição de normas hábeis que disponibilizem instrumentos eficazes ensejadores de autonomia e altivez, que o tornem insuscetível de vulneração, ainda que para enfrentamento de situações de crise causadas por fatores imprevisíveis e extraordinários. Necessidade, outrossim, de criação de fundo emergencial específico, subsidiado pelo setor produtivo, para debelar efeitos deletérios desses acontecimentos. Legislação editada durante a pandemia, embora formalmente constitucional, porém, por priorizar o setor produtivo, em detrimento do consumidor, inobservou princípios consumeristas, e constitucionais, mostrando-se materialmente afrontosa a normas do Código de Defesa do Consumidor. Jurisprudência dos Tribunais que, entretanto, tutelou os direitos fundamentais do consumidor. Necessidade de valorização dos princípios do Código de Defesa do Consumidor com edição de legislação tuteladora dos direitos fundamentais do consumidor.

Palavras-chave: pandemia; Covid-19; fatos extraordinários e imprevisíveis; direitos fundamentais; violação; Código de Defesa do Consumidor; aperfeiçoamento.

ABSTRACT

The Consumer Protection Code, product of a long global historical evolutionary process, has enshrined fundamental rights safeguarding the dignity of the person within the national legal system, by virtue of an express constitutional provision. To this end, contractual principles aimed at respecting the basic needs of the person and enabling their healthy development were emphasized, in observance of the constitutionalization of civil law. Consumer legislation constitutes a microsystem that is not hierarchically subject to other legal statutes; however, it maintains a connection and interpenetration in a permanent dialogue to ensure the prevalence of the social function of the law. There is a conflict between the principle of the binding force of the contract (*pacta sunt servanda*) and the theory of excessive onerousness (hardship; *rebus sic stantibus*), which gives rise to the imperativeness of contractual revision. However, the Consumer Protection Code is in need of legislative refinement regarding the enactment of capable norms that provide effective instruments fostering autonomy and standing, rendering the consumer immune to infringement, even when facing crisis situations caused by unforeseeable and extraordinary factors. Furthermore, there is a need to create a specific emergency fund, subsidized by the productive sector, to mitigate the deleterious effects of such events. Legislation enacted during the pandemic, although formally constitutional, failed to observe consumerist and constitutional principles by prioritizing the productive sector to the detriment of the consumer, proving to be substantively contrary to the norms of the Consumer Protection Code. Nevertheless, court jurisprudence safeguarded the fundamental rights of the consumer. There is a need to reaffirm the principles of the Consumer Protection Code through the enactment of legislation protecting the fundamental rights of the consumer.

Keywords: pandemic; Covid-19; extraordinary and unforeseeable events; fundamental rights; violations; consumer protection code; improvement.

SINTESI

Il Codice della Difesa del Consumatore, frutto di un lungo processo evolutivo storico mondiale, ha sancito nell'ordinamento giuridico nazionale, per espressa disposizione costituzionale, i diritti fondamentali a tutela della dignità della persona. A tal fine, sono stati valorizzati i principi di natura contrattuale volti al rispetto dei bisogni fondamentali della persona e alla realizzazione del suo sano sviluppo, in osservanza alla costituzionalizzazione del diritto civile. La legislazione a tutela dei consumatori costituisce un microsistema che non è gerarchicamente subordinato ad altre norme giuridiche, ma conserva una connessione e un'interpenetrazione in un dialogo permanente per il prevalere della funzione sociale del diritto. Collisione tra il principio della forza vincolante del contratto e la teoria dell'eccessiva onerosità che determina l'imperatività della revisione contrattuale. Tuttavia, il Codice di difesa del consumatore necessita di un miglioramento legislativo, per l'emanazione di norme adeguate che mettano a disposizione strumenti efficaci che favoriscano l'autonomia e l'alterigia, rendendolo insuscettibile di violazioni, anche per affrontare situazioni di crisi causate da fattori imprevedibili e straordinari. È inoltre necessario creare un fondo di emergenza specifico, sovvenzionato dal settore produttivo, per contrastare gli effetti deleteri di tali eventi. La legislazione emanata durante la pandemia, sebbene formalmente costituzionale, tuttavia, privilegiando il settore produttivo a scapito del consumatore, ha disatteso i principi consumeristici e costituzionali, risultando materialmente contraria alle norme del Codice di difesa del consumatore. Giurisprudenza dei tribunali che, tuttavia, ha tutelato i diritti fondamentali dei consumatori. Necessità di valorizzare i principi del Codice di difesa del consumatore con l'emanazione di una legislazione che tuteli i diritti fondamentali dei consumatori.

Parole chiave: pandemia; Covid-19; fatti straordinari e imprevedibili; diritti fondamentali; violazione; Codice di difesa del consumatore; miglioramento.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANS	Agência Nacional de Saúde
BACEN	Banco Central
BGB	Código Civil Alemão
CFDD	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos
CI	<i>Consumers Innternational</i>
CINDRE	Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional
DPPDD	Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
FEPMC	Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor
FID	Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos
FMDC	Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor
FRBL	Fundo para Reconstituição de Bens Lesados
Funcap	Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IOCU	<i>International Organization of Consumers Union</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
Perse	Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos
PGSC	Programa de Garantia aos Setores Críticos

PL	Projeto de Lei
PROCON	Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor
PROTESTE	Associação Brasileira de Defesa do Consumidor
RJET	Regime Jurídico Emergencial e Transitório das Relações Jurídicas de Direito Privado
SENACON	Secretaria Nacional do Consumidor
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
UNGCP	Diretrizes das Nações Unidas para a Proteção do Consumidor

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	PRIMÓRDIOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR	21
2.1	O consumidor na antiguidade	22
2.2	O consumidor no Direito Romano	25
2.3	O consumidor na Idade Média	27
2.4	O consumidor na Europa	28
2.5	O consumidor nos Estados Unidos da América do norte	35
2.6	O consumidor na América Latina	40
2.7	O consumidor no Brasil	42
3	GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR	50
3.1	Princípios fundamentais	55
3.2	Direitos e garantias fundamentais	59
3.3	O consumidor como titular de direito fundamental	63
3.4	A defesa do consumidor como dever fundamental de proteção estatal	70
3.5	A Constituição Federal e o Código de Defesa do Consumidor	71
3.6	A defesa do consumidor como limite à ordem econômica	76
3.7	O artigo 178 da Constituição Federal e o transporte nacional e internacional	77
3.8	Proibição de retrocesso no Código de Defesa do Consumidor	80
4	O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR	84
4.1	Natureza jurídica do Código de Defesa do Consumidor (Lei ordinária ou Lei complementar)	84
4.2	Processo legislativo normativo para alteração do Código de Defesa do Consumidor	86
4.3	Autonomia do Código de Defesa do Consumidor	87
4.4	Hierarquia legislativa entre o Código de Defesa do Consumidor e a legislação específica editada durante a pandemia	88
4.5	Diálogo das fontes entre o Código de Defesa do Consumidor e demais legislações	89
5	OS FUNDOS ENQUANTO INSTRUMENTO DE GARANTIA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR	92
5.1	Legislação regente	94
5.2	Espécies de fundos	96

5.3	Direito comparado.....	99
5.4	Fundos no Brasil	101
5.5	Abrangência dos fundos.....	104
5.6	Importância dos fundos na atualidade	104
5.7	Criação de fundo emergencial, mantido pelo poder público e pelo setor produtivo, para subvencionar a atividade comercial e empresarial em períodos de crise	105
6	A FORÇA VINCULATÓRIA DOS CONTRATOS	109
6.1	<i>Pacta sunt servanda</i> no Código Civil.....	111
6.2	Cláusula <i>rebus sic stantibus</i>	114
6.3	<i>Pacta sunt servanda</i> e teoria da imprevisão no Código de Defesa do Consumidor.....	115
6.4	Vedação de incidência da teoria da imprevisão em desfavor do consumidor	119
6.5	As excludentes do Código de Defesa do Consumidor em matéria de vício e defeito do produto e serviço	122
6.6	A aceitação em parte da força maior e do caso fortuito externo como excludentes de responsabilidade	122
6.7	Mecanismos de tutela de direitos em favor do fornecedor, prestador de serviços e instituições financeiras diante de situações imprevisíveis e extraordinárias	129
7	A PANDEMIA DO COVID-19, A LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE E OS DIREITOS DO CONSUMIDOR	132
7.1	A covid-19 enquanto acontecimento mundial causadora de alteração abrupta de regras e costumes	133
7.2	Contextualização histórica do advento das leis pandêmicas	134
7.3	A efetividade do Código de Defesa do Consumidor em período de crise.....	135
7.4	Legislação de vigência temporária e permanente, editada durante a pandemia, derogadora de normas do código de defesa consumidor	137
7.4.1	Preservação da dignidade das pessoas e direitos fundamentais.....	141
7.4.2	Suspensão de prazos de direito material.....	142
7.4.3	Preservação do setor aéreo	145
7.4.4	Suspensão das aulas presenciais por parte dos estabelecimentos de ensino.....	153
7.4.5	Ações emergenciais: cancelamento e remarcação de serviços	154

7.5	Jurisprudência em relação a prevalência das leis derogadoras em detrimento do código de defesa do consumidor.....	157
7.6	Confronto entre as realidades pré e pós pandêmica concernente aos direitos do consumidor	162
7.7	Vulnerabilidade do consumidor, enquanto expressão da dignidade da pessoa, em período de crise, diante de situações extraordinárias e imprevisíveis que fulminaram direitos fundamentais.....	162
7.8	As normas legais e os precedentes jurisprudenciais havidos durante a pandemia constituem afronta ou violação à dignidade da pessoa	163
7.9	O superendividamento dos consumidores por força da pandemia.....	166
8	CONCLUSÃO	169
	REFERÊNCIAS	175

1 INTRODUÇÃO

Transcorridos trinta e cinco anos do advento do Código de Defesa do Consumidor (11.09.1990), submetido ao longo desse período a uma série de vicissitudes, de toda ordem, precipuamente aquela decorrente de uma pandemia que assolou a humanidade (2019/2020), e que se constitui o pano de fundo da presente pesquisa.

Ademais, considerando a evolução da sociedade em costumes, necessidades, relações sociais, o ingresso e a sedimentação na era da informática, a esta altura, no limiar do século XXI, imperiosa a reflexão a respeito de mudanças que se impõem, ainda que pontuais, mas deveras significativas, na legislação consumerista, contextualizando-a à nova realidade, premida pelo notório progresso da sociedade.

Nessa esteira, dentre outras, o advento da Lei nº 14.181/2021, que instituiu tutela e proteção à pessoa superendividada, enquanto instrumento de preservação da dignidade da pessoa, constituiu-se em expressivo avanço na proteção ao consumidor.

Necessário, pois, analisar, numa primeira etapa, se consolidadas as conquistas instituídas pelo Código de Defesa do Consumidor para, em observância a regra da *accountability* e as práticas de *compliance*, estender a reflexão sobre os avanços, ou retrocessos, na concretização das medidas protetivas do consumidor; e, finalmente, se o caso, a proposição de mudanças legislativas aperfeiçoadoras na tutela consumerista.

Não menos assertiva, nessa mesma seara de evolução da legislação consumerista, a tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 3.514 de 2015 (Câmara dos Deputados), originário e já examinado no Senado Federal (então sob número 281/2012), que evoca transformações significativas nas relações de consumo, primeiro, aperfeiçoando as disposições do Capítulo I, Título I, que dispõe sobre o comércio eletrônico; segundo, alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, com redação da Lei nº 12.376, de 30.12.2010); terceiro, aperfeiçoando a disciplina dos contratos internacionais e de consumo; e, quarto, dispondo sobre as obrigações contratuais.

Inclusive, deveras intuitiva a disposição inserta nesse Projeto de Lei, especificamente no artigo 1º, no sentido que “as normas e os negócios jurídicos devem ser interpretados e integrados da maneira mais favorável ao consumidor”, modificando, nesse particular, a redação do artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor.

É, efetivamente, o objetivo almejado por esta tese que, partindo da análise de situação fática e contextual, intenta ensejar discussão acerca da realidade atual no campo das relações consumeristas sugerindo, inclusive, a final, proposições legislativas.

Buscar-se-á, para tanto, partindo do imperativo constitucional que erigiu o direito do consumidor a princípio fundamental, uma análise da efetividade da legislação vigente nos tempos atuais, estabelecendo estrita relação entre (I) as normas consumeristas; (II) a evolução jurisprudencial; e (III) a adequação de ambas à chamada pós-modernidade.

Partir-se-á do surgimento do direito do consumidor, desde sua reminiscência até a atualidade, analisando, refletindo, questionando, estabelecendo comparações, apontando avanços e retrocessos, e propondo mudanças.

Destacar-se-á, nesse sentido, a estrita relação entre os direitos fundamentais, no que tange à dignidade da pessoa humana, e os direitos do consumidor, mediante análise concreta dos princípios constitucionais insculpidos no Código de Defesa do Consumidor.

Mostrar-se-á, precipuamente, partindo de rápida retrospectiva histórica, e referência à evolução legislativa, o propósito dos legisladores constituinte e consumerista no sentido de dar efetividade a direitos fundamentais nas relações de consumo.

Discorrer-se-á acerca da natureza jurídica do Código de Defesa do Consumidor, se Lei Complementar ou Lei Ordinária, para aferir se as alterações legislativas levadas a efeito, principalmente durante a pandemia, observaram a hierarquia normativa, ou seja, se houve estrita observância ao devido processo legislativo.

Enfrentar-se-á a questão atinente ao diálogo das fontes, expressão criada pelo mestre de Heidelberg, Erik Jayme, introduzida no Brasil por Claudia Lima Marques, entre o Código de Defesa do Consumidor e as demais legislações correlatas, antecedentes e precedentes, notadamente, aquelas que vieram a lume enquanto perdurou a pandemia, para aferir compatibilidade e complementariedade.

Estabelecer-se-ão premissas de direito contratual, sob a égide da teoria geral dos negócios jurídicos, tanto em relação ao Código Civil, quanto ao Código de Defesa do Consumidor, para sedimentar, primeiro, a força vinculatória dos contratos, e, segundo, a aplicação da teoria revisionista dos pactos para os casos decorrentes de eventos extraordinários e imprevisíveis.

Dar-se-á ênfase, nesse particular, à questão atinente a vedação da incidência da teoria revisionista dos contratos, consistente na alteração unilateral dos pactos, se em favor do fornecedor, prestador de serviços, instituições financeiras etc., submetidos ao controle das normas consumeristas, o que se afigura, entretanto, ter havido em larga escala durante a pandemia, constituindo-se em grave precedente violador de princípios insculpidos no Código de Defesa do Consumidor.

É a consagração, segundo Claudia Lima Marques, “da proteção contratual dos consumidores, do combate à onerosidade excessiva, assegurando direitos de modificação das cláusulas (não abusivas)” que “estabeleçam prestações desproporcionais”¹ ou direito à sua revisão por quebra da base do negócio, em face de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas.

Discutir-se-á, em suma, acerca da efetividade do Código de Defesa do Consumidor, presentemente, bem como suas perspectivas futuras, precipuamente, diante do tempo transcorrido desde sua edição (1990), à luz da evolução da sociedade e do advento de novas leis ao longo desse período, principalmente, por força de intensa e incessante evolução dos meios de comunicação social que demandam legislação atualizada e consentânea com a realidade, inclusive, nas relações regentes de consumo.

¹ MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. 6ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

Nesse tópico, em especial, será analisada a legislação excepcionalmente editada no contexto da pandemia que exigiu, de toda sociedade, transformação abrupta, adaptação célere na busca de alternativas para convivência harmônica por força dos males dela advindos, com compatibilização da necessidade de continuidade e aperfeiçoamento das atividades econômicas.

O questionamento passará pela legalidade, quiçá, constitucionalidade dessa legislação inovadora, modificadora e, em última análise, derogadora de alguns dispositivos do Código de Defesa do Consumidor; segundo, pelas consequentes ofensas diretas e oblíquas aos direitos personalíssimos; e, terceiro, finalmente, desembocando na conclusão premente de imediata revisão e adequação das normas consumeristas para mantê-las consentâneas com o espírito do legislador constituinte.

Fazendo referência a algumas legislações editadas durante o período de pandemia, trazer-se-á a lume decisões judiciais, proferidas por juízes de primeiro grau e tribunais, para demonstrar a tendência da jurisprudência acerca dessa temática, precipuamente, no sentido de apontar o posicionamento do Poder Judiciário em relação a essa nova ordem social e econômica, se receptiva ao acolhimento das justificativas excepcionadoras ou mantenedoras dos direitos dos consumidores.

Aferir-se-á, também, primeiro, a consentaneidade dessa legislação excepcional derogadora de direitos tutelados pelo Código de Defesa do Consumidor; segundo, se as normas editadas, efetivamente, vulneraram princípios constitucionais, em malferimento a cláusulas pétreas da Constituição Federal, de respeito a dignidade da pessoa; terceiro, se a necessidade de intervenção do Poder Público na ordem econômica poderia, e deveria, chegar a ponto de transgredir normas consumeristas, pois, sem sombra de dúvida, pendeu o legislador pandêmico para o lado mais forte economicamente; quarto, questionamento acerca da real imprescindibilidade dessas leis nos momentos agudos da pandemia; quinto, perquirir acerca das adequações e atualizações necessárias para a subsistência do Código de Defesa do Consumidor enquanto instrumento de preservação dos mais mezinhos direitos da maior parcela da sociedade, apontando sugestões de *lege ferenda*; sexto, se os nossos tribunais prestigiaram ou não os princípios basilares consumeristas; e, sétimo, o futuro da legislação de proteção ao consumidor diante desses e de novos diplomas.

A tese, servindo-se do advento de várias leis temporárias, editadas sob fundamento de necessidade de regulação da ordem social e econômica durante o período de pandemia Covid 19, na verdade, tem o inescandível propósito de alertar, discutir, refletir, questionar, em relação às inúmeras investidas legislativas contra o Código de Defesa do Consumidor, enquanto conquista de cidadania da sociedade brasileira.

Ainda que, num primeiro momento, a *ratio legis* desses diplomas legais tenha sido no sentido que as alterações, basicamente, se limitaram a afetar relações jurídicas secundárias voltadas, essencialmente, para setores de turismo, hoteleiro, de viagens, transporte, ou mesmo culturais, não menos certo é que pessoas impedidas de viajar, por exemplo, para estudo, aperfeiçoamento, ou cerceadas em sua atividade intelectual, e que tiveram de se sujeitar a perceber seus investimentos restituídos em parcelas, com certeza, foram fulminadas em direitos básicos elementares.

São exemplos desses diplomas legais, dentre eles: a Lei nº 14.034/2020 que determinou a política de cancelamento de eventos; a Lei nº 14.040/2020, dando validade a Medida Provisória nº 934/2020, suspendeu a obrigatoriedade das escolas e universidades de cumprirem a quantidade mínima de dias letivos; a Lei nº 14.046/2020 que ensejou o cancelamento e remarcação de serviços, reservas e eventos de turismo; e a Lei nº 14.174/2021 que prorrogou até o final do ano de 2021 o reembolso e remarcação da política de passagens, dentre outras.

Trazida a lume essa codificação, na linha do entendimento de violação de direitos do consumidor, ainda que sob plausível justificativa sanitária, aberta estará a válvula de escape para outras, e mais profundas, fulminações de direitos consumeristas.

O estudo, destarte, envereda por esse espinhoso tema que torpedeia direitos pessoais para tutelar direitos de entes prestigiados que, se necessitados, deveriam encontrar no Estado seu agente financiador e não na restrição de direitos imposta ao consumidor.

Numa época conturbada, de inequívoca transformação, com avanços extremos e restrições inéditas, o Código de Defesa do Consumidor se deparou com enorme dilema diante da efetiva necessidade de compatibilizar a evolução das conquistas sem abrandamento de direitos sacramentados.

O que se viu, efetivamente, durante a pandemia, e que merece detida análise, foi a imposição de restrições e sacrifícios para significativo segmento de consumidores.

Para tanto, e a isso presta-se o presente estudo, aferir a necessidade de existência de mecanismo legal, constituído de um fundo especial emergencial específico, subvencionado pelos setores econômico, financeiro, empresarial, e comercial, auxiliado com recursos possivelmente oriundos, dentre outros, dos chamados danos coletivos, também alimentado com recursos públicos, administrado por órgão ou instituição isentos, destinado, primeiro, a ser acionado em situações extremas, similares àquela deparada com a pandemia, para socorrer os setores afetados, protegendo-os e amparando-os; segundo, de modo a obstar o repasse dos custos operacionais da crise para o consumidor ou para as pessoas naturais.

É, na verdade, a efetividade prevista pelo Código de Defesa do Consumidor que, primeiramente, em seu artigo 5º, atribui ao Poder Público, na execução da Política Nacional das Relações de Consumo, nos moldes de seu inciso VI, a “instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividado e de proteção do consumidor pessoa natural²”, e, pelo cominado no artigo 106³, que carrega ao Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional de Direito Econômico, no seu inciso IX, “incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, a formação de entidades de defesa do consumidor pela população e pelos órgãos públicos estaduais e municipais”.

Isso sem descurar das peremptórias disposições insertas no artigo 6º, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor, que cuida da “efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos”.

Destarte, desde o nascedouro do Código de Defesa do Consumidor, há expressa previsão legal no sentido das autoridades públicas se debruçarem na viabilização de fundo para atender situações emergenciais como aquelas causadas

² BRASIL. **Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

³ BRASIL. **Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

pela pandemia decorrente do Covid 19, de modo que, se ocorrentes, futuramente, haja como efetivamente enfrentá-las sem constituir-se em ônus para as pessoas.

Estimular inicialmente o debate e a discussão, para a conquista de equilíbrio estratégico, constitui-se o objetivo desse estudo que, humildemente, deverá prestar-se a contribuir para o aprimoramento, e aperfeiçoamento, nesse particular, da legislação consumerista evitando violações e transgressões de qualquer espécie.

Intenta-se, de forma eficaz e preventiva, assegurar ao consumidor a preservação e respeito de elementares direitos, albergados e indenidos de questionamentos e descumprimento, ainda que em períodos de instabilidade e imprevisibilidade.

Vale a lembrança, a propósito, do poema que discorre sobre a atitude do dono de imóvel que desdenhou, num primeiro momento, das investidas sorrateiras de malfeitores, não se incomodando que arrancassem do seu jardim as flores, que, entretanto, logo após, numa segunda investida, sequer teve forças para reagir quando os esbulhadores invadiram e tomaram sua residência, impedindo-o de gritar e resistir contra a violência, porque, com certeza, já era tarde.

Essa, em síntese, a proposta da tese, ou seja, chamar a atenção para que o universo jurídico brade antes que tirem a voz e a vez do consumidor, em relação a direitos elementares, no sentido de atentar para modificações levadas a efeito minando ofensas, introduzindo mudanças que, a pretexto de enfrentamento de grave crise, entretanto, fulminaram normas relevantes protetivas do consumidor.

Em suma, principiando pela adoção de normas relevantes para a consecução de estrutura voltada para a tutela do consumidor, perquirir-se-á se, efetivamente, a partir da pandemia, primeiro, houve efetivo retrocesso nessa proteção; segundo, se o caso, quais mecanismos foram eventualmente vulnerados; terceiro, por fim, como evitar que eventos futuros dessa mesma envergadura e gravidade, se ocorrentes, possam ser enfrentados e debelados com minoração da afronta aos direitos do consumidor.

Partindo de realidade objetiva, calcado em fatos concretos, que malferiram direitos, acarretaram mudanças comportamentais, implicaram em restrições, causaram abalos de ordem financeira, afetiva, e psicológica, dentre outras consequências, indagar-se-á se essa incursão, ainda que eventualmente necessária,

não se constituirá no estarte precursor de novos embates em relação aos direitos do consumidor.

Perpassando pelas razões argumentativas de explorar as motivações que trouxeram a lume textos legais, embora, a princípio, imprescindíveis para debelar delicado contexto sanitário, a tese, rendendo-se à necessidade de adoção de medidas efetivas, concretas, eficazes, para superar a crise estabelecida, acena com o questionamento que certas proposições legislativas, embora necessárias, quebraram a isonomia que o Código de Defesa do Consumidor procurou estabelecer, de reequilíbrio entre as partes envolvidas numa relação contratual de consumo, com notória proteção da parte hipossuficiente.

Destarte, discorrer-se-á, ao longo da tese, acerca dessa dualidade, com exposição de argumentos favoráveis e contrários, para ensejar análise, precipuamente, se os remédios legislativos utilizados eram efetivamente os únicos e melhores, ou se havia outros, para enfrentar, ou minimizar, os impactos da pandemia, não amargos tão ao consumidor.

2 PRIMÓRDIOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR

A análise da evolução histórica dos direitos do consumidor, para desenvolvimento do presente estudo, ainda que de forma sucinta, mostra-se relevante porque propicia, primeiro, o conhecimento da origem desse ramo do direito; segundo, a gradatividade desse processo; terceiro, as conquistas dos povos ao longo dos anos; quarto, a heterogeneidade de nações e comunidades que, desde os primórdios, buscaram tutelar esses direitos; quinto, a intensidade e resiliência empregada nessa trajetória; sexto, as codificações levadas a efeito nesses períodos; e, sétimo, a necessidade de espelhamento dos atuais legisladores e demais segmentos da sociedade nas lutas e conquistas pretéritas para que retrocessos no presente não ocorram.

A propósito, Marcelo Gomes Sodré preconiza que:

As leis são frutos da história concreta e não do vazio; quase nunca são frutos de uma visão que antecipa o futuro. Gostemos ou não, primeiro surge o conflito, depois a tentativa de solução ou de escamoteação. Entender o conflito e as soluções propostas, este é o objetivo do historiador do direito. Disto não podemos fugir, aliás, nem queremos. Começar pela história e terminar na história: eis o rumo traçado⁴.

Destarte, para que a proteção do consumidor seja compreendida, assimilada, e efetivada, mostra-se imperiosa essa digressão histórica, com a narrativa de fatos, circunstâncias, episódios, ações etc., que demonstrem, ao longo da evolução da sociedade, o desenvolvimento desses direitos.

Essa análise possibilitará, a final, compreender a marcha da humanidade rumo à consecução de valores de justiça e realização das pessoas, contextualizadas em estrutura de harmonização, e não de embate, entre a produção e o consumo. Optou-se pela segmentação dessa análise por períodos históricos e continentes, de modo a possibilitar, dentro do possível, a análise das particularidades mais relevantes de cada época e região.

⁴ SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição, São Paulo: Atlas, 2009, p. 85.

2.1 O consumidor na antiguidade

Na antiguidade registram-se inúmeras manifestações, ainda que incipientes, precárias e isoladas, de proteção que foram se constituindo nos primeiros atos rudimentares de tutela ao consumidor.

Nesse sentido há regulamentações voltadas para a proteção do consumidor, dentre elas o Código de Hamurabi, no Império Babilônico, que, ainda que de forma rústica e indireta, cominava regras que protegiam o consumidor. Graves, já naquela época, eram as consequências decorrentes de vícios de construção com vítimas fatais, pois, na esteira do artigo 229 daquela legislação, o arquiteto respondia com a própria vida quando ocorria o desabamento de construção⁵: “Se um construtor construir uma casa para outrem, e não a fizer bem feita, e se a casa cair e matar seu dono, então o construtor deverá ser condenado à morte”⁶; segundo o artigo 230 daquela mesma legislação, se atingido e falecido o filho do proprietário, morto deveria ser o filho do arquiteto⁷. “Se morrer o filho do dono da casa, o filho do construtor deverá ser condenado à morte”⁸; o artigo 233 daquele diploma penalizava o arquiteto que edificasse casa cujas paredes se mostrassem precárias e tinha o encargo de refazê-las ou corrigi-las as suas expensas⁹:

Se um construtor construir uma casa para outrem, e mesmo a casa não estando completa, as paredes estiveram em falso, o construtor deverá às suas próprias custas fazer as paredes da casa sólidas e resistentes¹⁰.

Por fim, de acordo com o artigo 235 desse mesmo texto legal, o construtor de barcos encontrava-se obrigado a refazer o empreendimento na hipótese de defeito

⁵ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024.

⁶ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Código de Hamurabi**. Disponível em: <https://boletimjuridico.ufms.br/files/2021/09/Codigo-de-Hamurabi.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 28.

⁷ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 01.

⁸ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Código de Hamurabi**. Disponível em: <https://boletimjuridico.ufms.br/files/2021/09/Codigo-de-Hamurabi.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 28.

⁹ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 01.

¹⁰ UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Código de Hamurabi**. Disponível em: <https://boletimjuridico.ufms.br/files/2021/09/Codigo-de-Hamurabi.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 28.

estrutural no prazo de até um ano contado da fabricação, além de obrigado a ressarcir regidamente os danos causados¹¹:

Se um armador (construtor de navios) construir um barco para outrem, e não fizer um bom serviço, se durante o mesmo ano aquele barco ficar à deriva ou for seriamente danificado, o armador deverá consertar o barco às suas próprias custas. O barco consertado deve ser restituído ao dono intacto¹².

Extraí-se, desses textos legais, no que importa, a preocupação com o ressarcimento dos danos causados aos consumidores por defeitos oriundos de projetos, fabricação, e construção, embrião da responsabilidade objetiva, consagrada pelo atual Código de Defesa do Consumidor, no Brasil, conforme se depreende da aplicação do princípio da boa-fé objetiva¹³.

Ainda que a legislação citada deite raízes na Lei de Talião, na qual espelhou-se Hamurabi para elaborar seu Código, considerando que a punição a ser imposta era proporcional ao mal causado, onde prevalecia o princípio do “olho por olho, dente por dente”, na verdade, verifica-se, já naquela época, a preocupação do legislador com a tutela da parte mais fragilizada na relação de consumo, qual seja, o adquirente de produtos¹⁴.

No século XIII A.C. o artigo 697 do Código de Manu, na Índia, cominava multa a quem manipulasse o acesso a água¹⁵ “o homem que desvia em seu proveito uma parte da água de um reservatório ou represa a corrente de um regato, deve ser condenado a pagar a multa no primeiro grau”¹⁶, ou, segundo o artigo 698, punição a quem a deteriorasse “Aquele que faz suas dejeções na estrada real, sem uma

¹¹ FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direitos do Consumidor**. 11ª Edição, São Paulo: Atlas, 2012, p. 3.

¹² UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Código de Hamurabi**. Disponível em: <https://boletimjuridico.ufms.br/files/2021/09/Codigo-de-Hamurabi.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 28.

¹³ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 2.

¹⁴ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 2.

¹⁵ FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direitos do Consumidor**. 11ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012, p. 3.

¹⁶ ÍNDIA ANTIGA. Código de Manu. Disponível em: [<file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/CODIGO_%20MANU.pdf>](file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/CODIGO_%20MANU.pdf), p. 51. Acesso em: 28 jan. 2024.

necessidade urgente, deve pagar dois *karshapanas* e limpar imediatamente o local que ele emporcalhou”¹⁷.

No Egito havia preocupação com a qualidade dos produtos comercializados pelos mercadores porque os egípcios, por questões estéticas, religiosas e de saúde, cultivavam o hábito de pintar o próprio corpo com alguns tipos de maquiagem e, por força dessa atividade, havia concorrência entre os fabricantes estabelecendo-se autêntica competição entre eles no sentido de oferecer produtos com melhor qualidade em decorrência das exigências dos consumidores¹⁸.

A Constituição de Atenas, na Grécia, registrava zelo com a proteção do consumidor, manifestada, primeiro, mediante o sorteio de fiscais encarregados de impedir que as mercadorias comercializadas fossem adulteradas ou misturadas, inclusive, com controle de pesos e medidas; segundo, existência de guardiões que tinham a função de preservar a honestidade na comercialização do trigo disponibilizado para venda no mercado; terceiro, que a mercancia de farinha levada a efeito pelos nativos correspondesse ao da cevada; quarto, que os padeiros alienassem os pães por preço correspondente ao do trigo, observando o peso correto; e, quinto, a designação de inspetores com a finalidade de obrigar os comerciantes a levarem para a cidade dois terços do trigo transportado para comercialização¹⁹.

Esses lampejos de tutela, ainda que esparsos, específicos, e isolados, porém, relevantes para o período histórico, e precursores de codificação, demonstravam, observadas as características e peculiaridades da época, a necessidade de proteção e regulamentação das relações que envolviam a produção e o consumo, e prestaram-se como embrião das futuras legislações.

¹⁷ ÍNDIA ANTIGA. Código de Manu. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/CODIGO_%20MANU.pdf>, p. 51. Acesso em: 28 jan. 2024.

¹⁸ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 1.

¹⁹ FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direitos do Consumidor**. 11ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012, p. 3.

2.2 O consumidor no Direito Romano

Na Roma Antiga, o Direito Romano, de forma indireta, protegia o consumidor cominando que o vendedor era responsável pelos vícios que a coisa alienada apresentava, exceto se não os conhecesse. Posteriormente, no período Justiniano, essa responsabilização foi alargada mirando e alcançando o transmitente, inclusive, na hipótese de defeito ignorado. Não suficiente, se o vendedor procedesse de má-fé, ou seja, se mesmo ciente do defeito alienasse a coisa, era obrigado a restituir em dobro o valor recebido. Foi o prenúncio da atual responsabilização pelos vícios ocultos que a coisa alienada apresenta, bem como pela restituição em dobro do indevidamente recebido²⁰.

Cícero, citado por Jorge Torres de Mello Rollemberg menciona que:

[...] pelejava para que fosse assegurado ao adquirente de bens de consumo duráveis a garantia que as deficiências ocultas nos produtos objeto de contratos de compra e venda seriam sanadas ou, eventualmente, na impossibilidade, implicassem na rescisão contratual. As ações redibitórias e “ *quanti minoris* ”, no Direito Romano, constituíam-se em instrumentos processuais para que o adquirente de boa-fé intentasse ressarcimento dos valores desembolsados para a hipótese da coisa adquirida encontrar-se eivada de vício oculto²¹.

O Império Romano, por meio de legislação específica, intervinha nas atividades comerciais estabelecendo regras de consumo, tais como o controle de abastecimento de produtos²².

²⁰ Biblioteca De História Universal (Life) *apud* SENNA, Isolete Eliane. **Evolução histórica da defesa do consumidor**. O aparecimento das primeiras manifestações e legislações. O direito do consumidor na constituição federal (cf) de 1988. A posição atual e os avanços conseguidos. O direito à portabilidade. TCC apresentado na Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/98253_Isolete%20(1).pdf> Acesso em: 28 jan. 2024, p. 11.

²¹ FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direitos do Consumidor**. 11ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012, p. 3.

²² Biblioteca De História Universal (Life) *apud* SENNA, Isolete Eliane. **Evolução histórica da defesa do consumidor**. O aparecimento das primeiras manifestações e legislações. O direito do consumidor na constituição federal (cf) de 1988. A posição atual e os avanços conseguidos. O direito à portabilidade. TCC apresentado na Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/98253_Isolete%20(1).pdf> Acesso em: 28 jan. 2024, 2009, p. 11.

Nesse diapasão, ainda que por via oblíqua, podem ser citadas a Lei Sempcônia de 123 A.C., carreando ao Estado o encargo de distribuição de cereais abaixo do preço de mercado; a Lei Clódia do ano 58 A. C., que reserva o benefício de distribuição de cereais aos indigentes, e a Lei Aureliana, do ano 270, determinando fosse feita a distribuição de pão diretamente pelo Estado. Essas leis evidenciavam as dificuldades de abastecimento existentes à época em Roma e que demandavam intervenção direta do Estado na economia²³.

Nessa política de controle de abastecimento de produtos, principalmente nas regiões conquistadas, houve, no período de Deocleciano, decretação do congelamento de preços, para fazer frente ao processo inflacionário, gerado em grande parcela pelo custo imperial deficitário e decorrente da manutenção dos territórios ocupados²⁴.

Foi do Imperador Justiniano a iniciativa de compilação de todas as fontes antigas do Direito Romano, mais tarde nominadas *Corpus Juris Civiles*²⁵.

Destarte, o Direito Romano, berço do Direito Civil, elencava normas que, num primeiro momento, prestaram-se para compilação da legislação civil brasileira, estampada no Código Civil, que, numa etapa inicial, regulamentava as relações negociais, para, num segundo momento, auxiliar na consolidação das normas consumeristas.

Há, inclusive, entendimento no sentido que já no Império Romano, o consumidor era tutelado diretamente, de forma que os diversos institutos protetivos existentes naquela época tornavam explícita a proteção ao consumidor²⁶.

²³ ALCARÁ, Marcos. A evolução do Direito do Consumidor. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça**. Disponível em: <<https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/655>> p. 05. Acesso em: 05 jan. 2024.

²⁴ FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direitos do Consumidor**. 11ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012, p. 3-4.

²⁵ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 31.

²⁶ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 31.

2.3 O consumidor na Idade Média

Durante a Idade Média os trabalhadores laboravam e prestavam-se a manter outras classes, que os protegiam contra os agressores externos, além de receberem assistência divina. Ademais, nessa época, havia forte influência da igreja que, pelo menos aparentemente, condenava o lucro e o comércio²⁷.

Na Europa medieval havia penas vexatórias para os adulteradores de substâncias alimentares, notadamente a manteiga e o vinho, a ponto do rei Luís XI, em 1481, na França, baixar um édito punindo “com banho escaldante quem vendesse manteiga com pedra no seu interior para aumentar o peso, ou leite com água para inchar o volume”²⁸.

Miguel de Cervantes, em *Don Quixote de La Mancha*, no início do século XVI, na condição de governante da imaginável Ilha Baratária, dispõe acerca da “obrigatoriedade de ser anunciada a procedência e o nome do vinho adulterado com acréscimo de água ou falsificação do nome, castigando-se o culpado com o suplício de ter de bebê-lo até a asfixia”²⁹.

Idêntica preocupação surgia no que tange à fabricação de espadas e outros artefatos de combates pelas corporações de ofício, as quais recebiam dos guerreiros exigências cada vez maiores em relação a qualidade dos produtos³⁰.

Vê-se, também, nesse período, o incremento da preocupação com a proteção do consumidor, com manifestações concretas de tutela nas relações consumeristas.

²⁷ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 31.

²⁸ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 31

²⁹ FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direitos do Consumidor**. 11ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012, p. 3.

³⁰ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 2.

2.4 O consumidor na Europa

Movimentos de defesa do consumidor, após a Segunda Guerra Mundial, entre 1945 e 1947, surgiram no Canadá e Europa, e, especificamente, na Dinamarca, na Inglaterra, na França, na Bélgica, e na Áustria, criaram-se organizações ativistas. Na Austrália e no Japão essas organizações surgiram no final de 1950. Na verdade, o período posterior a guerra, alavancado pela necessidade de reconstrução da Europa, bem como de outros países, por força da natural expansão do mercado internacional, fruto da desenvoltura do regime capitalista, proporcionou o crescimento e o surgimento de diversas organizações destinadas a proteção e defesa do consumidor³¹.

Em 1948, com intervenção dos Estados Unidos da América do Norte, foi criada a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), destinada essencialmente a administrar o auxílio financeiro americano proporcionado pelo Plano Marshall, que se destinava a reconstrução dos países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. Já em 1960, também, com a adesão norte americana e do Canadá, os países membros da OECE alargaram o campo de atuação da organização passando a auxiliar países em desenvolvimento. Nesse mesmo ano foi assinado em Paris o tratado que extinguiu a OECE e criou a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), foro composto atualmente pelos trinta e oito países mais avançados do mundo e alguns emergentes (Coréia do Sul, Chile, México e Turquia), dedicado à promoção de padrões convergentes em questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais, destinadas a garantir um crescimento duradouro³².

Ainda em 1960, foi criada a *International Organization Of Consumers Union* (IOCU), atualmente *Consumers International* (CI), organização associativa sem fins lucrativos de grupos de consumidores em todo o mundo, contando, presentemente, com mais de duzentos e cinquenta organizações membros em cento e vinte países, com sede em Londres, Inglaterra, e numerosos escritórios regionais na América

³¹ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 05.

³² GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 3.

Latina, Ásia-Pacífico, Oriente Médio e África, com foco na vigilância da defesa do consumidor³³

Em 1971, na Suécia, a proteção do consumidor passou a contar com Ombudsman e Juizado de Consumo, cujo modelo, mais tarde, foi implementado pela Noruega, Dinamarca e Finlândia³⁴.

Em 17 de maio de 1973 (Resolução nº 543) a Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, originada a partir da OCDE, estabeleceu a Carta de Proteção do Consumidor, que se tornou o primeiro documento oficial, na Europa, a tratar sobre direito do consumidor. Essa Carta, embora sintética, prestou-se a inspirar a Resolução 87/C09201, de 14 de abril de 1975, como programa preliminar da Comunidade Econômica Europeia para uma política de proteção e informação dos consumidores, nela consagrando-se os cinco direitos fundamentais dos consumidores, quais sejam, direito à saúde e segurança, direito à proteção dos interesses econômicos, direito à formação e informação, direito à indenização, e direito à representação e participação, atualizado, posteriormente, em 19 de maio de 1981, por meio do segundo programa da CEE para uma política de proteção e de informação dos consumidores³⁵.

Em 1977 foi criado, na Inglaterra, o *Unfair Contract Terms Act*, sistema de defesa do consumidor que se destinava a reconhecer a nulidade de cláusulas abusivas, quais sejam, aquelas excludentes da responsabilidade e do risco do fornecedor, conservando, apenas, aquelas consideradas razoáveis, segundo critérios objetivos submetidos a padrões já consagrados³⁶.

³³ Conceito de Consumers International. Wikipédia. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Consumers_International. Acesso em: 28 jan. 2024.

³⁴ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 3.

³⁵ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 3.

³⁶ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 3.

Na França, em 1973, foi editada a Lei Royer, destinada a proteger o pequeno comércio e do artesanato, com normas de regulamentação da publicidade ilícita e a permissão de exercício da ação civil pelas associações de consumidores. Em 1978, ainda na França, vieram a lume, primeiramente, a Lei nº 78.22 (Lei Scrivner), destinada a controlar cláusulas abusivas, e, em seguida, a Lei nº 78-23, que elencava, dentre outros, os elementos caracterizadores da abusividade nas relações de consumo³⁷.

Em 1995, também na França, foi aprovada a Lei 95-96, que alterou alguns artigos do Código de Consumo (*Code de la Consommation*), cominando que, nos contratos havidos, consideram-se abusivas as cláusulas que criam, em detrimento do não profissional ou consumidor, desequilíbrio significativo entre os direitos e obrigações das partes contratantes³⁸. Já naquela época, de forma precursora do que somente em 2021 viria a ser normatizado no Brasil, o direito francês tratou da figura do superendividado, ou seja, tutelou os direitos do consumidor endividado, viabilizando o adimplemento de seus débitos até o limite de suas forças, em consagração a dignidade da pessoa excessivamente endividada³⁹.

Já no direito italiano, diversamente da maioria, as cláusulas abusivas nos contratos de consumo não são nulas de pleno direito, mas tem condicionada sua validade a consenso entre as partes, na dicção do artigo 1341 do Código Civil, que dispõe:

Le condizioni generali di contratto predisposte da uno dei contraenti sono efficaci nei confronti dell'altro, se al momento della conclusione del contratto questi le ha conosciute o avrebbe dovuto conoscerle usando l'ordinaria diligenza.

In ogni caso non hanno effetto, se non sono specificamente approvate per iscritto, le condizioni che stabiliscono, a favore di colui che le ha predisposte, limitazioni di responsabilità, facoltà di recedere dal contratto o di sospenderne l'esecuzione, ovvero sanciscono a carico

³⁷ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor.** 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 3.

³⁸ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor.** 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 3.

³⁹ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor.** 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 3.

*dell'altro contraente decadenze , limitazioni alla facoltà di opporre eccezioni, restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti coi terzi , tacita proroga o rinnovazione del contratto, clausole compromissorie o deroghe alla competenza dell'autorità giudiziaria*⁴⁰.

De modo que o princípio da autonomia privada, estampado na *pacta sunt servanda*, prevalece, porém, desde que observada a boa-fé objetiva consagrada nos artigos 1175 “*Il debitore e il creditore devono comportarsi secondo le regole della correttezza in relazione ai principi della solidarietà corporativa*” e 1337: “*Le parti, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto, devono comportarsi secondo buona fede. Per approfondimenti vedi la guida sulla responsabilità precontrattuale*”⁴¹, daquela legislação.

No direito espanhol tem a Lei General para La Defensa de Los Consumidores Y Usuarios, que, em seu artigo 10⁴², regulamenta a boa-fé nos contratos de consumo⁴³.

⁴⁰ Tradução livre: As condições gerais do contrato elaboradas por uma das partes contratantes são eficazes em relação à outra parte, se, no momento da celebração do contrato, esta as conhecia ou deveria conhecê-las, usando a diligência normal.

Em qualquer caso, não têm efeito, se não forem especificamente aprovadas por escrito, as condições que estabelecem, a favor de quem as elaborou, limitações de responsabilidade, faculdade de rescindir o contrato ou suspender a sua execução, ou que sancionam a cargo da outra parte contratante caducidades, limitações à faculdade de opor exceções, restrições à liberdade contratual nas relações com terceiros, prorrogação tácita ou renovação do contrato, cláusulas compromissórias ou derrogações à competência da autoridade judicial.

⁴¹ Tradução livre: O devedor e o credor devem comportar-se de acordo com as regras da correção em relação aos princípios da solidariedade corporativa” e 1337: “As partes, no decorrer das negociações e na formação do contrato, devem comportar-se de boa-fé. Para mais informações, consulte o guia sobre responsabilidade pré-contratual.

⁴² Art. 10. *Irrenunciabilidad de los derechos reconocidos al consumidor y usuario. La renuncia previa a los derechos que esta norma reconoce a los consumidores y usuarios es nula, siendo, asimismo, nulos los actos realizados en fraude de ley de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Código Civil.* Disponível em: https://consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/42_textoRefundidoLGDCU.pdf Acesso em: 28 jan. 2024. Tradução livre: Irenunciabilidade dos direitos reconhecidos ao consumidor e ao usuário. A renúncia prévia aos direitos que esta norma reconhece aos consumidores e usuários é nula, sendo igualmente nulos os atos realizados em fraude à lei, de acordo com o previsto no artigo 6º do Código Civil.

⁴³ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor.** 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 3.

No direito português⁴⁴, em 25 de outubro de 1985, adveio o Decreto-Lei nº 446/85, que, em seu artigo 22⁴⁵, veda a pactuação de cláusulas contratuais ofensivas à boa-fé, dispondo que as partes, tanto na fase preliminar quanto na formalização da

⁴⁴ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor.** 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 4.

⁴⁵ Artigo 22.º Cláusulas relativamente proibidas. 1 - São proibidas, consoante o quadro negocial padronizado, designadamente, as cláusulas contratuais gerais que:

- a) Prevejam prazos excessivos para a vigência do contrato ou para a sua denúncia;
 - b) Permitam, a quem as predisponha, denunciar livremente o contrato, sem pré-aviso adequado, ou resolvê-lo sem motivo justificativo, fundado na lei ou em convenção;
 - c) Atribuem a quem as predisponha o direito de alterar unilateralmente os termos do contrato, excepto se existir razão atendível que as partes tenham convencionado;
 - d) Estipulem a fixação do preço de bens na data da entrega, sem que se dê à contraparte o direito de resolver o contrato, se o preço final for excessivamente elevado em relação ao valor subjacente às negociações;
 - e) Permitam elevações de preços, em contratos de prestações sucessivas, dentro de prazos manifestamente curtos, ou, para além desse limite, elevações exageradas, sem prejuízo do que dispõe o artigo 437.º do Código Civil;
 - f) Impeçam a denúncia imediata do contrato quando as elevações dos preços a justifiquem;
 - g) Afastem, injustificadamente, as regras relativas ao cumprimento defeituoso ou aos prazos para o exercício de direitos emergentes dos vícios da prestação;
 - h) Imponham a renovação automática de contratos através do silêncio da contraparte, sempre que a data limite fixada para a manifestação de vontade contrária a essa renovação se encontre excessivamente distante do termo do contrato;
 - i) Confiram a uma das partes o direito de pôr termo a um contrato de duração indeterminada, sem pré-aviso razoável, excepto nos casos em que estejam presentes razões sérias capazes de justificar semelhante atitude;
 - j) Impeçam, injustificadamente, reparações ou fornecimentos por terceiros;
 - l) Imponham antecipações de cumprimento exageradas;
 - m) Estabeleçam garantias demasiado elevadas ou excessivamente onerosas em face do valor a assegurar;
 - n) Fixem locais, horários ou modos de cumprimento despropositados ou inconvenientes;
 - o) Exijam, para a prática de actos na vigência do contrato, formalidades que a lei não prevê ou vinculem as partes a comportamentos supérfluos, para o exercício dos seus direitos contratuais.
- 2 - O disposto na alínea c) do número anterior não determina a proibição de cláusulas contratuais gerais que:

a) Concedam ao fornecedor de serviços financeiros o direito de alterar a taxa de juro ou o montante de quaisquer outros encargos aplicáveis, desde que correspondam a variações do mercado e sejam comunicadas de imediato, por escrito, à contraparte, podendo esta resolver o contrato com fundamento na mencionada alteração;

b) Atribuem a quem as predisponha o direito de alterar unilateralmente o conteúdo de um contrato de duração indeterminada, contanto que se preveja o dever de informar a contraparte com pré-aviso razoável e se lhe dê a faculdade de resolver o contrato.

3 - As proibições constantes das alíneas c) e d) do n.º 1 não se aplicam:

- a) Às transacções referentes a valores mobiliários ou a produtos e serviços cujo preço dependa da flutuação de taxas formadas no mercado financeiro;
- b) Aos contratos de compra e venda de divisas, de cheques de viagem ou de vales postais internacionais expressos em divisas.

4 - As alíneas c) e d) do n.º 1 não implicam a proibição das cláusulas de indexação, quando o seu emprego se mostre compatível com o tipo contratual onde se encontram inseridas e o mecanismo de variação do preço esteja explicitamente descrito.

PORTUGAL. Procuradoria-Geral Regional de Lisboa. Ministério Público Portugal. **Em Defesa da Legalidade Democrática.** Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=837A0027&nid=837&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo. Acesso em: 05 jan. 2024.

avença, devem observar as regras de boa-fé, cominando, inclusive, indenização civil àquele que culposamente causar dano a outrem.

O Código Civil alemão (BGB), Seção 242⁴⁶, dispõe que o devedor se encontra obrigado a cumprir a prestação segundo a boa-fé, regra essa válida para todas as relações jurídicas, inclusive, aquelas decorrentes de consumo. No direito alemão há, também, a AGB – Gesetetz que, em seus §§ 10 e 11⁴⁷, prevê as listas negra e cinza,

⁴⁶ Section 242 Performance in good faith an obligor has a duty to perform according to the requirements of good faith, taking customary practice into consideration. Tradução livre: Seção 242 Desempenho de boa-fé: um devedor tem o dever de cumprir suas obrigações de acordo com os requisitos de boa-fé, levando em consideração as práticas habituais. Disponível em: <https://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Codigo-Civil-Alemao-BGB-German-Civil-Code-BGB-english-version.pdf>

⁴⁷ Las listas de cláusulas abusivas Una de las aportaciones más interesantes de la AGB-G, además de la elaboración de una cláusula general, es la redacción de dos listas de las condiciones generales contrarias a la buena fe (§§ 10 y 11; actualmente §§ 308 y 309 BGB). Con estas listas se intensifica el control de contenido o material de las cláusulas no negociadas individualmente. Esta técnica de control ha sido muy beneficiosa para fijar las cláusulas contractuales que no perjudiquen al consumidor ya que los empresarios han de tener en cuenta a priori estas listas so pena de verse demandados por contener sus contratos de adhesión cláusulas contrarias a los §§ 308 y 309 BGB. La elaboración de las dos listas supone, desde este punto de vista, un control preventivo. Si la cláusula no negociada forma parte de la lista negra, la cláusula es per se contraria a la buena fe, y, por tanto, ineficaz. Si la cláusula no negociada forma parte de la lista gris, la cláusula aun siendo en principio contraria a la buena fe puede ser, no obstante, objeto de valoración por el Juez. Ambas listas constituyen una advertencia a los empresarios para que no redacten cláusulas que podrían ser de una u otra lista. Por otra parte, con estas listas el control judicial es mucho más eficaz no ya sólo porque permite la aplicación directa del listado sino también porque ayuda a interpretar la cláusula general de buena fe § 307 BGB. Aunque la Directiva 93/13/CEE recoge en el Anexo una serie de cláusulas abusivas, sin precisar si son absoluta o relativamente abusivas, no es propiamente una lista, dejando en manos de los Estados miembros de la UE la elaboración de sus propias listas de cláusulas abusivas. Sin lugar a dudas, el Derecho alemán va más lejos en esta materia que el Derecho comunitario, adelantándose, además, en quince años. Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo - Vol. IV | n. 16 | DEZEMBRO 2014 191 A lo largo de la vigencia de la AGB-G, las listas han sufrido muchas pequeñas modificaciones (la última tuvo lugar por la Ley de 27 de septiembre de 2013 que retoca el § 308.1 BGB). Una lista comprende las cláusulas prohibidas con posibilidad de valoración (actual § 308 BGB). Son cláusulas relativamente abusivas. La lista contiene una serie de cláusulas que pueden ser contrarias a la buena fe, pero serán los tribunales los que determinarán en última instancia si la cláusula en cuestión infringe el § 308 BGB. La otra lista recoge cláusulas que no admiten ninguna valoración (actual § 309 BGB). Son cláusulas absolutamente abusivas por lo que no pueden ser valoradas por los tribunales y, por tanto, son ineficaces per se. DOHRMANN, Klaus Jochen Albiez. Das condições gerais dos contratos/cláusulas abusivas: e o enfoque acerca do Estado da questão na Alemanha. **Revista Luso-brasileira de Direito do Consumo**, Curitiba, v. 4, n. 16, p. 183-210, dez., 2014, 2014. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/bitstreams/1c1c281e-b308-45b1-a602-4545c361c2d8/download>. Acesso em: 06 jan. 2024, p. 191. Tradução livre: As listas de cláusulas abusivas Uma das contribuições mais interessantes da AGB-G, além da elaboração de uma cláusula geral, é a redação de duas listas de condições gerais contrárias à boa-fé (§§ 10 e 11; atualmente §§ 308 e 309 BGB). Com essas listas, intensifica-se o controle do conteúdo ou do material das cláusulas não negociadas individualmente. Essa técnica de controle tem sido muito benéfica para fixar cláusulas contratuais que não prejudiquem o consumidor, uma vez que os empresários devem levar em conta a priori essas listas, sob pena de serem processados por conterem em seus contratos de adesão cláusulas contrárias aos §§ 308 e 309 BGB. A elaboração das duas listas constitui, deste ponto de vista, um controle preventivo. Se a cláusula não negociada fizer parte da lista negra, a cláusula é, por si só, contrária à boa-fé e, portanto, ineficaz. Se a cláusula não negociada fizer parte da lista cinzenta, a cláusula, mesmo sendo, em princípio, contrária à boa-fé, pode, no entanto, ser objeto de avaliação pelo juiz. Ambas as listas constituem uma advertência aos empresários para que não redijam cláusulas que possam fazer parte de uma ou de outra lista. Por outro lado, com estas listas, o controle judicial é muito mais eficaz, não só porque permite

respectivamente, cuidando a primeira das cláusulas contratuais absolutamente ineficazes e a segunda das relativamente ineficazes. Há, também, outros diplomas legais específicos, voltados para a proteção dos contratos de consumo, tais como a Lei de Crédito ao Consumo (*VerbrkrG*), de 1990, que tem a finalidade de regulamentar os contratos de crédito e de agenciamento de crédito no sentido de revogar, de forma unilateral, a avença. Há, ainda, legislação que dispõe sobre a revogação de negócios ultimados na porta de casa e similares (*Haus TWG*). Há, por fim, outras leis protetivas do consumidor, tais como aquela, datada de 1989, que responsabiliza por produtos defeituosos (*Prod//aftG*), e outra, de 1997, que dispõe acerca da exigência de segurança de proteção, inclusive, para o símbolo CE, que identifica a origem do produto como sendo da União Europeia⁴⁸.

Essa gama de movimentos, regulamentos, normas, leis, retro elencadas, de forma sintética, demonstram a grande preocupação reinante, na Europa, com a proteção, preservação, e tutela, dos direitos do consumidor, além da paulatina, porém, incessante, evolução nesse setor.

a aplicação direta da lista, mas também porque ajuda a interpretar a cláusula geral de boa-fé ex § 307 BGB. Embora a Diretiva 93/13/CEE inclua no anexo uma série de cláusulas abusivas, sem especificar se são absolutamente ou relativamente abusivas, não se trata propriamente de uma lista, deixando aos Estados-Membros da UE a elaboração das suas próprias listas de cláusulas abusivas. Sem dúvida, o direito alemão vai mais longe nesta matéria do que o direito comunitário, antecipando-se, além disso, em quinze anos. Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo - Vol. IV | n. 16 | DEZEMBRO 2014 191 Ao longo da vigência da AGB-G, as listas sofreram muitas pequenas alterações (a última ocorreu pela Lei de 27 de setembro de 2013, que retoca o § 308.1 BGB). Uma lista compreende as cláusulas proibidas com possibilidade de avaliação (atual § 308 BGB). São cláusulas relativamente abusivas. A lista contém uma série de cláusulas que podem ser contrárias à boa-fé, mas serão os tribunais que determinarão, em última instância, se a cláusula em questão infringe o § 308 BGB. A outra lista inclui cláusulas que não admitem qualquer avaliação (atual § 309 BGB). São cláusulas absolutamente abusivas, pelo que não podem ser avaliadas pelos tribunais e, portanto, são ineficazes per se.

⁴⁸ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 4.

2.5 O consumidor nos Estados Unidos da América do norte

Os primeiros movimentos consumeristas, nos Estados Unidos da América do Norte, datam do final do século XIX, principiando em 1872, com edição da *Sherman Anti Trust Act*, conhecida como Lei Sherman, cuja finalidade destinava-se a reprimir fraudes praticadas no comércio, bem como vedar atitudes desleais, tais como a combinação de preços e os monopólios⁴⁹.

Numa sinalização precursora do movimento consumerista, despertando para uma conscientização e defesa dos interesses e direitos do consumidor, surgiu o “Movimentos dos Frigoríficos de Chicago”, que possibilitou, em 1891, a criação da *New York Consumer League* como primeiro órgão de defesa do consumidor dos Estados Unidos, fundado por Josephine Lowell, ativista feminina ligada ao movimento de trabalhadores, que, inclusive, passou a atuar na análise e divulgação das qualidades e defeitos dos produtos lançados no mercado norte-americano. Calcada nas boas práticas dos direitos trabalhistas, da higiene e da segurança do trabalho, por parte dos empregadores, almejava obter melhorias no atendimento aos consumidores, como ensina Hélio Zaghetto Gama⁵⁰.

Em seguida, Florence Kelly fundou a *National Consumers League*, a partir da reunião entre Nova Iorque, Boston e Chicago, que passou a comprar e incentivar a aquisição somente de produtos fabricados por empresas que respeitavam os direitos humanos, procedimento próximo do que atualmente é estimulado para garantir o consumo sustentável no mundo inteiro, através do incentivo a aquisição de produtos que preservam e respeitam o meio ambiente⁵¹.

⁴⁹ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 4.

⁵⁰ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 02.

⁵¹ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 2.

Até então, as relações de direito do consumidor caracterizavam-se, essencialmente, por contatos diretos dos fornecedores com os consumidores em certas faixas restritas dos mercados. A industrialização e as produções em larga escala revolucionaram os negócios transpondo-os de interpessoais para pluripessoais e difusos⁵².

Destarte, desde o fim do século XIX, as relações de consumo ganharam formas de universalidade com estreitamento das relações dos consumidores com as marcas dos produtos sem que, para tanto, houvesse contato direto com os fabricantes⁵³.

Na verdade, a luta pela preservação e respeito aos direitos do consumidor, propriamente ditas, têm sua origem vinculadas, no início da industrialização, nas reivindicações dos grupos sociais contra as discriminações de raça, sexo, idade e profissões, vivenciadas no final do século XIX e início do século XX⁵⁴.

Principiando cuidados com a qualidade e o peso das carnes, dos peixes, dos pães e das mercadorias vendidas a varejo, o movimento consumerista se caracterizou pelas revoltas contra as práticas abusivas dos comerciantes e dos fabricantes, porque ofensivas a dignidade aos direitos pessoais dos consumidores⁵⁵.

O consumidor percebeu que suas escolhas fortaleciam os comerciantes de forma que passou a prestigiar aqueles que respeitavam seus direitos com condutas preservativas de respeito às boas práticas consumeristas. E, por consequência, o repúdio aos maus comerciantes implicava o expurgo desses profissionais do mercado⁵⁶.

Esse movimento estava umbilicalmente ligado aos movimentos sindicais americanos que passaram a desenvolver campanhas para regulamentar as jornadas

⁵² GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 1.

⁵³ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 1.

⁵⁴ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 2.

⁵⁵ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 2.

⁵⁶ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 3.

de trabalho, a obtenção de melhores remunerações, condições de segurança e higiene⁵⁷.

Em 1906 Upton Sinclair escreve a obra *The Jungle* que relata sua visita a uma fábrica de alimentos de produtos derivados de carne, cujas revelações causaram surpreendentes e negativas revelações em relação ao processo de produção desses alimentos, dando causa a edição da *Pure Food and Drug Act* que, em 1907, ensejou a criação do *Meat Inspect Act*, órgão destinado a inspecionar e controlar a comercialização de carne. Em 1914 ocorre a criação do Federal Trade Commission. Em 1927 nasce o *Pure Food Drug Insecticide Administration*. Nesse mesmo ano Stuart Chyase e Frederick Schilink lançam a “Campanha da Prova”, que se destinava a comparar produtos, orientando o consumo consciente com o uso racional da moeda⁵⁸.

Anteriormente a depressão de 1929, grupos de defesa do consumidor se organizaram na Inglaterra, na Itália, na França, e nos Estados Unidos da América do Norte. Entre 1927 e 1933 surgiram grupos, associações, e estudiosos dedicados a finalidade que os consumidores pudessem valorizar corretamente seu dinheiro⁵⁹.

Várias publicações destinavam-se a testar produtos e identificar suas capacidades de atender os consumidores, alertando-os em relação aos riscos, malefícios, benefícios, e lealdade nos produtos e serviços⁶⁰.

Em 1930 surge a *Food and Drug Administration* considerado ainda hoje o órgão mais respeitado no que concerne ao controle de gêneros alimentícios e medicamentos. Já em 1936 é criada a *Consumers Union* com finalidade, dentre outras, de publicação de revistas e disponibilização de material didático para orientação dos consumidores, tornando-se o maior órgão mundial de proteção ao consumidor publicando revistas e material didático para orientação dos consumidores⁶¹.

⁵⁷ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 3-4

⁵⁸ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 2.

⁵⁹ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 4.

⁶⁰ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 5

⁶¹ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em:

No século passado, o progresso dos mercados e as inúmeras ofertas de bens e serviços passaram a preocupar os consumidores e as autoridades públicas em relação aos bens e serviços de intenso consumo. Passou a haver controle de qualidade dos produtos alimentares e de saúde, bem como pressão junto ao Poder Legislativo para aprovação de legislação voltada à proteção do consumidor, culminando com a edição de leis no campo da vigilância sanitária dos produtos animais e vegetais⁶².

Calha, a propósito, no dia 15 de março de 1962, a mensagem emitida pelo presidente dos Estados Unidos, John F. Kennedy, ao Congresso Americano reconhecendo, em síntese, que “consumidores, por definição, somos todos nós”, na medida em que a todo momento praticamos inúmeras relações de consumo⁶³.

A mensagem, de fortíssimo impacto não só no mercado norte americano, mas a nível mundial, inclusive no Brasil, fixava suas premissas:

(I) no direito à segurança - de ser protegido contra a comercialização de produtos prejudiciais à saúde ou à vida; (II) no direito de ser informado - de ser protegido contra informação, publicidade, rotulagem ou outras práticas que sejam fraudulentas, enganosas, ou grosseiramente falaciosas, e que sejam a ele dadas todas as informações das quais precisa para fazer uma escolha adequada; (III) no direito de escolher – ser assegurado, sempre que possível, o acesso a uma variedade de produtos e serviços a preços competitivos; e nas indústrias em que a concorrência não é viável que a regulamentação governamental seja efetiva, deve também haver garantia de qualidade e serviço satisfatórios a preços justos; e (IV) no direito de ser ouvido – para se ter a certeza de que os interesses dos consumidores receberão consideração completa e favorável na formulação das políticas de Governo, e também tratamento justo e rápido em seus tribunais administrativos⁶⁴.

<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 2.

⁶² GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 2.

⁶³ SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 23.

⁶⁴ SILVA, Yuri Henrique Costa. **A influência da RGPD na LGPD: Aproximações Legislativas**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentada na Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022, p. 9.

O movimento consumerista, por força dessa mensagem, ganhou notório impulso, inclusive, a nível global, estabelecendo um novo modelo de direito do consumidor, no bojo do qual se reconheceu a existência de um sujeito de direitos, atribuindo-se-lhe direitos fundamentais.

Também, no campo fático, os direitos do consumidor ganharam impulso, nos Estados Unidos, na década de 1960, quando o advogado Ralph Nader constatou que a maioria dos acidentes automobilísticos era causada pela falta de segurança dos veículos vendidos à população, consistente em falha no sistema elétrico, produzindo fagulha num dos fios condutores de eletricidade do farol traseiro do veículo que, pela proximidade com o tanque de combustível, causou explosão, vitimando de forma fatal o filho de um casal que ingressou com pleito indenizatório. Esse advogado, precursor do primeiro recall automobilístico que se tem notícia, prestou-se a quebrar o paradigma das indenizações tarifadas no direito norte-americano. Apurou-se, nessa demanda, que a fabricante do veículo preferia suportar o pagamento das indenizações, porque tarifadas em valor quase nunca superior a dez mil dólares, do que reparar o bem; entretanto, por força do acolhimento da pretensão aduzida, fixou-se ressarcimento vultoso em favor dos familiares da vítima, em comparação com o que até então vigia, aliado a determinação judicial para que os veículos defeituosos fossem reparados⁶⁵.

Da mesma forma, e intensidade, os danos causados a milhares de crianças afetadas pelo uso das gestantes do calmante Talidomida na Alemanha, causadora da paralisia infantil⁶⁶.

Em 1985 a Organização das Nações Unidas (ONU), na 106ª Sessão Plenária, por meio da Resolução 39/248, reconheceu o princípio da vulnerabilidade do consumidor, admitindo-o como a parte mais fragilizada na relação de consumo tornando-o merecedor de tutela jurídica específica. Isso ensejou a criação de uma série de normas internacionais protetivas do consumidor universalizando esse direito. Ofereceram-se diretrizes, especialmente para os países em desenvolvimento, para

⁶⁵ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 4-5.

⁶⁶ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 5.

que delas se utilizassem na elaboração ou aperfeiçoamento das normas e legislações de proteção e defesa do consumidor estimulando a cooperação entre as nações. Destarte, embora criada em 1945, somente em 1985 a ONU cuidou efetivamente dos direitos do consumidor⁶⁷.

Nos Estados Unidos da América do Norte e na Alemanha as legislações permitiram ações coletivas (*Class Actiones*) visando a reparação das lesões causadas a grupos de pessoas com direitos homogêneos decorrentes de causa comum, ou com direitos coletivos decorrentes de relação jurídica única com um ou vários fornecedores⁶⁸.

2.6 O consumidor na América Latina

Por força das vicissitudes históricas e políticas, permeadas por enorme desigualdade social, a vulnerabilidade do consumidor na América Latina tornou-se mais acentuada do que em outros continentes. A tanto presta-se o lento processo de industrialização, implicando no retardamento do advento de leis protetivas do consumidor. Na verdade, esse processo, no continente latino americano, somente se estabeleceu de forma mais recente com a criação das primeiras indústrias de produtos de massa, especificamente, a partir do início do século XX, quando, diversamente do que ocorrera na Europa e nos Estados Unidos, principiou no transcorrer dos séculos XVIII e XIX⁶⁹.

Com esse atraso de muitos anos, em relação aos países desenvolvidos, as nações latino americanas consolidaram a aprovação de legislação geral na década

⁶⁷ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, p. 4.

⁶⁸ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 5.

⁶⁹ SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 32.

de noventa, com exceção do México que, desde 1975, já dispunha de leis protetivas do consumidor⁷⁰.

Até então a produção da América Latina era essencialmente agrícola, mas, após a Segunda Guerra Mundial, houve uma aceleração do processo de desenvolvimento industrial ressalvado que, por mais de quatrocentos anos, o continente latino americano figurou apenas como mero depositário de produtos industrializados oriundos da Europa⁷¹.

Como regra geral na América Latina, com exceção da Argentina, do Brasil e do México, que iniciaram o processo de industrialização mais cedo, os demais países começaram somente esse processo em meados da década de 1920, com intensificação no final da década de 1950, ressalvada a excessiva desigualdade vigente no continente⁷².

Excepcionada a disparidade ainda reinante, entretanto, houve sensível integração de todos os países no continente latino americano, no que tange à sociedade de consumo, com inserção no mundo capitalista, por força do advento da publicidade de massas, principalmente pela expansão e penetração da televisão, que molda anseios e rege comportamentos⁷³.

A globalização, numa sociedade capitalista, presta-se a reduzir as diferenças culturais e harmonizar os pensamentos, contexto no qual encontra-se inserida a América Latina que, inequivocamente, experimenta forte influência dos Estados Unidos que se constituem na fonte que nutre a sociedade de consumo e seus valores⁷⁴.

A evolução das relações consumeristas, na América Latina, num primeiro momento, não se fez acompanhar da necessária evolução legislativa correspondente, beberando-se, durante esse ocaso, da legislação civil que, inobstante a relativa pertinência, ensejou divergências considerando que o consumidor demandava,

⁷⁰ SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 33.

⁷¹ SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 32.

⁷² SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 33.

⁷³ SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 33.

⁷⁴ SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 34.

efetivamente, leis específicas para suas particularidades, o que somente encontrou seu nascedouro a partir do advento da Resolução 39/248 da Assembleia Geral da ONU, que aprovou diretrizes para a proteção do consumidor⁷⁵.

Conclui, nesse particular, Marcelo Gomes Sodré, que “está em trânsito um movimento de homogeneização cultural dos povos latino-americanos a partir dos princípios da sociedade de consumo norte-americana”⁷⁶.

Presentemente, a maior parte dos países da América Latina têm leis específicas de proteção ao consumidor, inclusive, erigido a mandamento constitucional, como é o caso do Brasil, sendo que os integrantes do Mercosul já adotaram mecanismos de proteção aos consumidores.

Dessa retrospectiva histórica, de evolução do direito do consumidor, na América Latina, pode se extrair, primeiro, o lento processo de alavancagem e conscientização da sociedade latino-americana, precipuamente dos seus mandatários, confrontado com aquele havido na Europa e nos Estados Unidos, no que tange o despertar para o respeito e preservação das relações de consumo; e, segundo, a longa trajetória ainda a ser trilhada para manter a evolução e consolidação dessas conquistas considerando, precipuamente, como dito alhures, as imprevisibilidades sociais e políticas que, via de regra, permeiam o continente.

2.7 O consumidor no Brasil

A proteção aos direitos do consumidor, ainda que de forma limitada e indireta, já despontava no Brasil Império com legislação oriunda de Portugal. É, aliás, o que continha o Livro V, das Ordenações Filipinas⁷⁷.

⁷⁵ SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 36-37

⁷⁶ SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 35.

⁷⁷ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 3-38.

O direito do consumidor, no Brasil, encontrou forte inspiração na legislação estrangeira, precipuamente, a alemã, consagrando direitos à proteção, informação, saúde, segurança, interesses econômicos, ressarcimento de danos, instrução, formação, representação etc.

O termo consumerismo, vigente no Brasil, origina-se do inglês *consumerism*⁷⁸ e mantém estrita relação com os movimentos sociais havidos nos EUA, na década de 1960, promovidos contra a produção, comercialização e comunicação em massa, bem como em desfavor dos abusos nas técnicas de marketing, propaganda, periculosidade de produtos e serviços, objetivando a preservação da qualidade e obtenção de confiabilidade⁷⁹.

Na verdade, o consumo, no Brasil, se intensificou após a início da industrialização, em meados da década de 1930, com forte característica intervencionista estatal na ordem econômica.

A tutela constitucional do direito do consumidor, efetivamente, surge em 1934, com disposições autorizativas delegando competência para legislar e criar tributos sobre o consumo, no que foi secundada pelas Constituições de 1948 e 1967⁸⁰.

Já o Decreto-Lei 869, de 18.11.1938, trata da usura e o abuso do poder econômico como crimes contra a economia popular, situação consolidada pela Lei nº 1521, de 26.12.1951⁸¹.

Imperioso ressaltar, nesse particular, que a mensagem do presidente John Kennedy, citada alhures, impactou positivamente o direito brasileiro, influenciando o Código de Defesa do Consumidor do Brasil, constituindo-se em marco, inclusive comemorativo, das lutas e conquistas dos consumidores, prestando-se como avanço para discussão de temas como concessão de crédito, alimentos, rotulagem,

⁷⁸ GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor**. 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024, 2019, p. 4.

⁷⁹ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 37.

⁸⁰ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 38.

⁸¹ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 39.

transporte, aquisição de casa própria, saúde financeira do consumidor e excessivo consumismo.

A Lei Delegada de 26.09.1962 garantia ao Poder Público “intervenção no âmbito econômico para assegurar a distribuição de produtos necessários ao consumo do povo”⁸².

Na década de 1970 surgiu, no Brasil, em Porto Alegre, a Associação de Defesa do Consumidor, que edita a Revista do Consumidor. Outras associações foram criadas, no Rio de Janeiro e em São Paulo, nos anos 80, que, dentre outras, assumiram a defesa dos consumidores de serviços escolares, nos planos de medicina em grupo e de previdência privada, vítimas dos administradores de consórcio e de pessoas lesadas por erros médicos etc.⁸³.

No período de 1968 a 1974, denominado milagre brasileiro, durante o regime militar (1964/1985), houve incremento da economia que gerou ampliação do crédito aumentando o poder de compra e, por consequência, alteração das relações de consumo, dando início a discussão de projetos para elaboração de legislação especificamente consumerista⁸⁴.

Em 1971, pelo Projeto de Lei 70, foi criado o Conselho de Defesa do Consumidor, destinado, dentre outros, à formulação de políticas de padronização de itens de consumo que, entretanto, por vício de origem, foi considerado inconstitucional e, por consequência, rejeitado e arquivado⁸⁵.

Em 1974, no Rio de Janeiro, foi criado o Conselho de Defesa do Consumidor (CODECON) que consistiu na primeira associação civil no Brasil voltada à defesa do consumido⁸⁶.

⁸² EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 39.

⁸³ GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 6.

⁸⁴ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 39.

⁸⁵ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 39.

⁸⁶ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 40.

Mais, por força da Lei nº 1.903/78, em São Paulo, instituiu-se o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor (PROCON) que, segundo Ecio Perin Junior, constituiu-se no primeiro sinal público de consumerismo no Brasil⁸⁷.

O Decreto nº 91.469, de 24.07.1985⁸⁸, criou o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor com a finalidade, dentre outros, de propor medidas que resguardassem os interesses do consumidor⁸⁹.

Não suficiente, a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24.07.1985) dispôs acerca dos interesses difusos da sociedade, legitimando o Ministério Público, e outros entes, à propositura da ação de responsabilidade por dano causado aos consumidores, inclusive consagrada pela jurisprudência⁹⁰.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, consagrou o direito do consumidor atribuindo-lhe status de garantia constitucional e princípio norteador da atividade econômica⁹¹.

⁸⁷ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 40.

⁸⁸ BRASIL. **Decreto nº 91.469/85, de 24 de julho de 1985**. Cria o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91469-24-julho-1985-441658-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 jan. 2024.

⁸⁹ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 40.

⁹⁰ PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO TRANSINDIVIDUAL DO CONSUMIDOR. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 1. Hipótese em que, na origem, o Ministério Público postula o reconhecimento de abusividade de cláusula contida em contrato de compra e venda de imóvel celebrado entre as embargadas e seus consumidores, bem ainda o estabelecimento judicial de percentual máximo passível de ser exigido pelas embargadas a título de cláusula penal. 2. Quadro fático similar àquele apreciado pelo paradigma, em que o Ministério Público, também afirmando abusividade em contrato de compra e venda de imóveis, cumulava pedidos de nulidade de cláusula, indenização de consumidores e de reconhecimento da obrigação de não mais ser inserida a cláusula questionada em contratos futuros. 3. Divergência configurada, uma vez que o acórdão embargado decidiu pela ilegitimidade, ao passo que o paradigma assentou a legitimidade do Ministério Público. 4. Os arts. 1º e 5º da Lei 7.347/85 e 81 e 82 da Lei 8.078/90 conferem legitimidade ao Ministério Público para promover ação civil pública em defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos do consumidor. 5. Ainda que se trate de direito disponível, há legitimidade do Ministério Público quando a defesa do consumidor de forma coletiva é expressão da defesa dos interesses sociais. Arts. 127 e 129 da Constituição. 6. Embargos de divergência providos, para o fim de reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público, determinando-se o retorno dos autos ao Tribunal de Justiça de origem. BRASIL. STJ - Superior Tribunal de Justiça. **EResp n. 1.378.938/SP**, relator Ministro Benedito Gonçalves, Corte Especial, julgado em 20/6/2018, DJe de 27/6/2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28ERESP.clas.+e+%40num%3D%221378938%22%29+ou+%28ERESP+adj+%221378938%22%29.suce.>> Acesso em: 05 jan. 2024.

⁹¹ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 41.

Por fim, em 11.09.1990, por força da Lei n 8.078/90, concluindo todo um processo histórico, vem a lume o Código de Defesa do Consumidor que consolidou uma gama de direitos aos consumidores por meio da “criação do microssistema das relações de consumo e da inserção de novas normas e princípios jurídicos para a tutela do consumidor”⁹².

Para Rizzatto Nunes trata-se de uma lei:

[...] muito atrasada de proteção ao consumidor” porque “passamos o século inteiro aplicando às relações de consumo o Código Civil, lei que entrou em vigor em 1917, fundada na tradição do direito civil europeu do século anterior”⁹³.

Tanto no que tange à proteção dos contratantes quanto ao acesso do consumidor à tutela jurisdicional, o Código de Defesa do Consumidor representa o maior avanço da matéria das relações de consumo recebendo tratamento inovador⁹⁴.

Destarte, a Constituição Federal de 1988, o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública, impulsionaram substancialmente associações na preservação dos direitos do consumidor.

O Brasil, atualmente, é membro da *Consumers International* (CI), assim chamada desde 1995, criada em 1960 com denominação inicial de *International Organization of Consumers Union* (IOCU), e dela fazem parte a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (PROTESTE), a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo (PROCON – SP), o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) e a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON)⁹⁵.

No Brasil tem-se, presentemente, também, o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), destinados, especificamente, à proteção do consumidor, voltados à prática de fiscalização dos produtos e mercadorias disponibilizados no mercado.

⁹² EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 41.

⁹³ NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 40.

⁹⁴ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 41.

⁹⁵ EFING, Antonio Carlos. **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022, p. 37.

O grande diferenciador do movimento consumerista no Brasil, em relação aos demais países, é que aqui o Estado, além de alavancar, dá sustento ao Código de Defesa do Consumidor, ao passo que lá, em grande parcela, a defesa do consumidor tem caráter privado.

Feita essa breve incursão histórica, tem-se que a proteção dos direitos do consumidor data de longos anos, porém, em constante evolução e aperfeiçoamento. Essa concepção histórica, com manifestação intervencionista do Estado, espalhará seus reflexos e efeitos para os dias atuais consagrando tutela ao vulnerável na relação de consumo.

Vê-se, também, que, ao Poder Público, no Brasil, interessa a preservação das relações de consumo enquanto forma de defesa e consagração dos direitos personalíssimos, precipuamente, na tutela da dignidade da pessoa humana, a teor do cominado no artigo 1º, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), em consonância com o disposto nos artigos 5º, inciso XXXII, e 170, inciso V, da Constituição Federal, cumulado com o artigo 48 de suas Disposições Transitórias, bem como no concernente a defesa dos direitos difusos e coletivos, tutelados pela Lei da Ação Civil Pública, a teor do disposto no artigo 91, do Código de Defesa do Consumidor.

Nessa perspectiva, o Código de Defesa do Consumidor constitui-se num microsistema vinculado a preceitos constitucionais. Trata-se de legislação principiológica contendo princípios gerais, cujo objetivo precípuo abrange todas as situações envolvendo as relações decorrentes do consumo. Consiste num sistema contendo cláusulas abertas, inclusive, com dispositivos exemplificativos, dando ensejo interpretativo por ocasião dos julgamentos

É, na verdade, a consagração da estrita relação entre os direitos personalíssimos e os direitos do consumidor, de forma que não há respeito dos primeiros sem tutela efetiva dos segundos:

Hodiernamente, a interpretação do Direito Constitucional tem como desafio novas barreiras que estão sendo criadas para o exercício do direito do vulnerável, por exemplo, no aspecto processual, a exigência de somente ser possível propor uma ação após reclamação formulada perante o fornecedor, em atenção ao princípio da demanda resistida, em flagrante desrespeito ao princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição e o direito básico do consumidor que determina a facilitação da defesa do consumidor. Conforme apontado, a forma

como os valores são ponderados pelos magistrados, comparado a interpretação feita pelos tribunais, é que recai a maior parte das preocupações, em especial em relação ao Direito do Consumidor, parecendo indicar que método interpretativo está a cargo de cada julgador. Verificamos a necessidade de observar, na interpretação das demandas deduzidas em juízo, a teoria do risco do negócio em confronto com a teoria da defesa do consumidor. Preferimos a doutrina daqueles que alicerçam a interpretação do Direito do Consumidor, reconhecendo o desequilíbrio entre o fornecedor e consumidor e a necessidade de defender o consumo frágil em face ilicitude lucrativa do fornecedor, consoante doutrina de Pedro Rubim⁹⁶.

Essa trajetória percorrida pelo reconhecimento e valorização dos direitos do consumidor perpassa, inicialmente, pela transposição de normas individualistas para regras de proteção de direitos coletivos. Essa evolução implicou na superação de paradigmas individualistas, precipuamente, no âmbito do direito privado, para o respeito a segmento de significativa parcela da sociedade considerada vulnerável, em confronto com setores economicamente mais fortes e estruturados para atividades específicas de mercancia.

Em suma, nessa análise da evolução do direito do consumidor, no Brasil, pode-se observar, primeiro, a enorme gama de pessoas da sociedade, letradas ou não, porém, tecnicamente, consideradas vulneráveis, porque desabilitadas dos conhecimentos técnicos inerentes às atividades mercantis, que dependem da necessária proteção nas relações de consumo; segundo, a proeminência do poderio econômico, notadamente privado, que prima pela busca do lucro de forma prioritária, quiçá, desenfreada, em detrimento do respeito ao consumidor; terceiro, a necessidade premente de busca, tanto pelo setor produtivo quanto pelos consumidores, de medidas que, inobstante a garantia da percepção de lucro nas atividades, assegurem o respeito ao setor de consumo.

A análise dessa breve e sucinta retrospectiva histórica, dessa forma, presta-se a evidenciar a relevância que o direito do consumidor mantém em todos os continentes, agregando a tutela que as nações vem dispensando-lhe enquanto instrumento de preservação da dignidade e respeito das pessoas.

⁹⁶ MARTINS, Plínio Lacerda; PAUSEIRO, Sérgio Gustavo; RAMADA, Paula. A interpretação teleológica do Direito Consumerista e os Limites do Mercado. In: MARQUES, Claudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães; CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). **Direito do Consumidor Aplicado**. Indaiatuba: Editora Foco, 2023, p. 17.

Saudável, entretanto, a recomendação de Marcelo Gomes Sodré para quem “a história do movimento de defesa dos consumidores no Brasil é uma história a ser contada”⁹⁷, que refoge ao âmbito do presente estudo, porém, mostra-se imperioso ultimar para melhor compreensão das vicissitudes que acometem os direitos do consumidor.

⁹⁷ SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 30.

3 GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

O ordenamento jurídico é constituído por um conjunto de normas hierarquicamente dispostas, devendo as inferiores estrita observância às superiores, o que convencionou-se chamar de pirâmide jurídica. A Constituição, no Estado de Direito, constitui-se na lei máxima, à qual encontram-se submetidos todos os cidadãos e os poderes constituídos, tanto que é conhecida como a lei fundamental do Estado. Dessa forma, a dissonância entre uma norma inferior, seja ela lei, decreto, portaria, ato administrativo, e a Constituição Federal, implica na inconstitucionalidade do regramento secundário.

São as normas constitucionais que legitimam o ordenamento jurídico, de modo que todas as leis, genéricas ou específicas, constituem-se em desdobramento do mandamento constitucional, tanto que Roque Antonio Carrazza preconiza que “a Constituição é a lei fundamental do Estado” e que:

[...] as normas jurídicas de mais alto grau encontram-se na Constituição. É ela que indica quem detém os poderes estatais, quais são estes poderes, como devem ser exercidos e quais os direitos e garantias que as pessoas têm em relação a eles⁹⁸.

A Constituição Federal, em seu artigo 1º, assegura que o regime político do Brasil é de natureza federalista e constitui-se num Estado Democrático de Direito tendo como fundamentos a soberania (inciso I), a cidadania (inciso II), a dignidade da pessoa humana (inciso III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV), e o pluralismo político (inciso V)⁹⁹.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho a:

Constituição regula a declaração do Direito pelo Legislativo, e sua aplicação, não contenciosa pelo Executivo, contenciosa pelo Judiciário. Como Lei Magna, impõe-se a todos os atos de todos os Poderes. Destarte, o Estado de Direito é um Estado constitucional, poder-se-ia dizer mais explicitamente, se necessário fosse, Estado constitucional de Direito¹⁰⁰.

⁹⁸ CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 34-35.

⁹⁹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

¹⁰⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 21.

Para o constitucionalista:

[...] a Constituição de 1988 apresenta algumas variações em relação ao modelo tradicional, seguido pelas anteriores. Em primeiro lugar, ela enumera os direitos e garantias fundamentais logo num Título II, antecipando-os, portanto, à estruturação do Estado. Quis com isso marcar a preeminência que lhes reconhece¹⁰¹.

Conclui Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

[...] que um direito fundamental deve manifestar cinco traços, ao menos. São eles: 1) ser vinculado diretamente à dignidade da pessoa humana; 2) portanto, concernir a todos os seres humanos; 3) ter valor moral; 4) ser suscetível de promoção ou garantia pelo direito; e 5) pesar de modo capital para a vida de cada um¹⁰².

Para Maria Helena Diniz:

[...] o direito constitucional contém normas alusivas à organização básica do Estado, que além de estipular a forma da federação brasileira, discriminando o que compete de maneira privativa ou concorrente à União, aos Estados e Municípios, e de distribuir as esferas de competência do exercício do poder político, estabelecendo as condições do regime presidencial, determinando os campos de atuação do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, assegura os direitos fundamentais dos indivíduos para com o Estado, ou como membros da comunidade política, não só na seara política, mas também no plano jurídico, social e econômico financeiro. Os direitos e garantias fundamentais consistem em limitações à ação legislativa, de tal sorte que os órgãos com competência normativa não poderão criar normas que os violem¹⁰³.

A civilista, em prosseguimento, ministra que:

[...] o direito constitucional é a esfera da ordenação estatal que está intimamente relacionada com todas as demais, por coordená-las, traçando-lhes o contorno periférico. É ele que mantém a unidade da substância do direito público e privado, pois todos os ramos do direito nele centralizam seu ponto de apoio. O direito constitucional é o marco inicial de todo o direito do estado; cada um dos ramos jurídicos o pressupõe, sendo gerado, amparado e inspecionado por ele, já que suas normas têm sempre um fundamento constitucional embrionário, embora, depois, se desenvolvam com vida própria [...]. Os ramos do direito privado, por sua vez, retiram do direito constitucional seus vários caracteres e, principalmente, aqueles seus institutos referentes

¹⁰¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 117.

¹⁰² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 119.

¹⁰³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 276-277.

às liberdades públicas, assim como suas garantias. O direito constitucional exerce influência marcante no civil, com suas normas sobre família, propriedade etc. Com o direito comercial, ou empresarial, é marcante sua relação no que concerne à livre concorrência, às marcas de indústria, ao nome empresarial, à navegação de cabotagem, ao regime bancário, às empresas de seguro etc.¹⁰⁴.

Conclui Maria Helena Diniz que:

[...] as demais normas de direito público, ou de direito privado, não podem contrariar o comando constitucional, sob pena de ser decretada sua inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário. As normas constitucionais são supremas, a elas todas devem adequar-se¹⁰⁵

Eis, portanto, o prefácio de intersecção entre o direito constitucional e o direito privado, delineando os primeiros contornos de relação harmoniosa entre o poder originário, o constitucionalismo, e aqueles que lhe são decorrentes, em autêntica simbiose de complementariedade e eficácia, do segundo em relação ao primeiro.

A República Federativa do Brasil, destarte, consagra, no preâmbulo da Carta Magna, mais especificamente no artigo 1º, inciso III, a tutela da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental.

Há que se entender a proteção desse direito, como dos demais elencados como fundamentais, em pilares do Estado Democrático de Direito, e, portanto, insuscetíveis de derrogação ou mitigação por legislação infraconstitucional, de forma que todo diploma legal, de natureza derivada ou secundária, há de observar, em seu conteúdo, estrita consonância e subserviência às normas constitucionais, sob pena de invalidação¹⁰⁶.

¹⁰⁴ DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 24ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 277-278.

¹⁰⁵ DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 24ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 279.

¹⁰⁶ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

Roque Antonio Carrazza ensina que:

[...] o ordenamento jurídico é formado por um conjunto de normas, dispostas hierarquicamente. Das normas inferiores, criadas por particulares (os contratos), às constitucionais, forma-se aquilo que se convencionou chamar de pirâmide jurídica. Nela, as normas inferiores buscam validade nas normas que lhes são superiores e, assim, sucessivamente, até as normas constitucionais. É isso que Kelsen queria significar quando apregoava que [...] o fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma. Assim, as normas subordinadas devem harmonizar-se com as superiores, sob pena de deixarem de ter validade, no ordenamento jurídico¹⁰⁷.

Prossegue o autor dispondo que:

[...] conhecida a estrutura hierárquica do ordenamento jurídico, o aplicador do Direito dirime, com relativa facilidade, qualquer conflito interno de normas. Tratando-se de normas de hierarquia diversa, prevalecerá a superior, isto é, a de mais alta hierarquia, porque a outra, exatamente por contraditá-la, faltará validade. Já estamos percebendo que a Constituição ocupa, neste conjunto, o patamar mais elevado, dando fundamento de validade às demais normas jurídicas, pois ela representa o escalão de direito positivo mais elevado. Sobremais, ela dá validade a si própria, já que encarna a soberania do Estado que a editou. A Constituição, num Estado de Direito é a lei máxima, que submete todos os cidadãos e os próprios Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Uma norma jurídica só será considerada válida se estiver em harmonia com as normas constitucionais¹⁰⁸.

É, pois, o direito constitucional espraçando seus limites e constituindo-se, de fato, no centro de gravitação de todas as demais normas jurídicas infraconstitucionais. É, na verdade, a constitucionalização de vários ramos dos direitos, dentre eles, no que pertence ao presente estudo, o direito do consumidor.

Para o regular desenvolvimento do presente estudo, precipuamente para sua adequada concretização, imperioso registrar, desde já, a impossibilidade de supressão de qualquer desses princípios, seja por emenda constitucional ou por lei infraconstitucional, de modo que proposição legal de alteração legislativa nesse sentido, seja de forma direta ou transversa, estará eivada de inconstitucionalidade, por afronta a princípio fundamental que macula a dignidade da pessoa humana.

¹⁰⁷ CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 33.

¹⁰⁸ CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 34.

Transpondo essas lições, de normas de ordem pública, para o âmbito do direito privado, importa destacar a estrita tutela da primeira em relação ao segundo, notadamente no que concerne à preservação de direitos e valores inerentes a pessoa humana.

Após analisar a relação do direito constitucional com os principais ramos do direito, tanto no âmbito público ou privado, Maria Helena Diniz¹⁰⁹ assevera que o “direito do consumidor é um conjunto de normas (Lei nº 8078/1990) disciplinadoras das relações de consumo existentes entre fornecedor e consumidor, ou seja, da aquisição de bens ou de serviços pelo destinatário final” referindo-se especificamente à conexão existente entre o direito constitucional e o direito do consumidor.

Abstraindo eventual discussão acerca da posição geográfica capitulada, porque secundando a soberania e a cidadania, a verdade é que o respeito à dignidade da pessoa humana constitui-se no principal direito fundamental e personalíssimo constitucionalmente garantido, revelando-se o sustentáculo guardião dos direitos individuais e no primeiro fundamento garantidor do sistema constitucional no que pertine a pessoa.

E, antecipando o cerne da controvérsia, que mais adiante será esmiuçada e objeto de detida análise, qualquer mudança eventualmente imprimida no Código de Defesa do Consumidor, que possa implicar em ofensa a direito à dignidade da pessoa humana, não poderá prosperar.

Nesse particular reside o objeto do presente estudo que debruçar-se-á, primeiro, em relação a natureza das normas consumeristas; segundo, até que ponto as interferências das vicissitudes contemporâneas atinentes ao direito do consumidor são admissíveis; e, terceiro, o limite de submissão das normas de consumo à legislação superveniente eventualmente derogadora.

¹⁰⁹ DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 24ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 294.

3.1 Princípios fundamentais

Para possibilitar o adequado enquadramento das normas de consumo no âmbito da legislação mais abrangente, e regente, imperioso discorrer, primeiro acerca da natureza desses direitos.

Os princípios gerais do direito, no ensinamento de Carlos Maximiliano, constituem:

[...] todo conjunto harmônico de regras positivas, a síntese, o “substratum” de um complexo de altos ditames, o índice materializado de um sistema orgânico, a concretização de uma doutrina, série de postulados que enfeixam princípios superiores¹¹⁰.

Já os princípios fundamentais, corolários dos princípios gerais do direito, e materializados nos princípios constitucionais, constituem-se em diretrizes básicas e essenciais que norteiam a aplicação do direito, especificamente, fundamentos orientadores que se prestam a garantir a aplicação da justiça, da igualdade e a tutela dos direitos humanos.

A Constituição Federal de 1988, ao tratar dos princípios fundamentais, cuida, primeiramente, dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º), aludindo aos princípios fundamentais propriamente ditos; segundo, dispõe acerca da divisão horizontal de Poderes (artigo 2º), assegurando a autonomia e independência do Legislativo, Executivo e Judiciário; terceiro, enumera os objetivos republicanos e estabelece a finalidade do Estado (artigo 3º); e, por fim, quarto, enuncia os princípios das relações internacionais entre o Brasil e os demais países¹¹¹.

Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Junior ministram que:

[...] uma análise sistemática do texto constitucional faz ver, no entanto, que um grande número de dispositivos constitucionais palmilhou claramente o caminho do chamado estado do bem-estar social e que a Constituição identificou como objetivos fundamentais da República, dentre outros, a construção de uma sociedade justa, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais [...] e que os Direitos Fundamentais, modernamente, já não são enfocados de modo exclusivo como espécie de direitos subjetivos, mas também com uma

¹¹⁰ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 295.

¹¹¹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

dimensão institucional [...], na medida em que um Estado passa a reconhecer e proteger Direitos Fundamentais, tais direitos passam a demarcar o perfil desse Estado, prenunciando a sua forma de ser e agir e de como ele se relaciona com os indivíduos que, na sua dimensão subjetiva, o integram [...] concluindo que parece inquestionável que a Constituição do Brasil institui um Estado Democrático Social de Direito¹¹².

Agustín Gordillo ensina que:

[...] a diferença básica entre a concepção clássica do liberalismo e a do Bem-Estar é que, enquanto naquela se trata tão somente de colocar barreiras ao Estado, esquecendo-se de fixar-lhe também obrigações positivas, aqui, sem deixar de manter as barreiras, se lhe agregam finalidades e tarefas às quais antes não se sentia obrigado. A identidade básica entre Estado de Direito e Estado de Bem-estar, por sua vez, reside em que o segundo toma e mantém do primeiro o respeito aos direitos individuais e é sobre esta base que constrói seus próprios princípios¹¹³.

Para Geraldo Ataliba:

[...] princípios são linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos). Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação, da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até as últimas consequências¹¹⁴.

Konrad Hesse, fundado em lição de Walter Burckhardt, ensina que:

Aquilo que é identificado como vontade da Constituição deve ser honestamente preservado, mesmo que, para isso, tenhamos de renunciar a alguns benefícios, ou até a algumas vantagens justas. Quem se mostra disposto a sacrificar um interesse em favor da preservação de um princípio constitucional fortalece o respeito à Constituição e garante um bem da vida indispensável à essência do Estado democrático. Aquele que, ao contrário, não se dispõe a esse sacrifício, malbarata, pouco a pouco, um capital que significa muito

¹¹² ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 139-140.

¹¹³ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 140.

¹¹⁴ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 1ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 6-7.

mais do que todas as vantagens angariadas, e que, desperdiçado, não mais será recuperado¹¹⁵.

Celso Ribeiro Bastos preleciona que:

[...] os princípios constitucionais são aqueles que guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. Isto só é possível na medida em que estes não objetivam regular situações específicas, mas sim desejam lançar a sua força sobre todo o mundo jurídico. Alcançam os princípios esta meta à proporção que perdem o seu caráter de precisão de conteúdo, isto é, conforme vão perdendo densidade semântica, eles ascendem a uma posição que lhes permite sobressair, pairando sobre uma área muito mais ampla do que uma norma estabelecadora de preceitos. Portanto, o que o princípio perde em carga normativa ganha como força valorativa a espalhar-se por cima de um sem-número de outras normas¹¹⁶.

Os princípios fundamentais constituem-se em autênticos mandamentos nucleares do sistema constitucional possuindo como função (I) dotar de estrutura o ordenamento jurídico, (II) conferindo-lhe coerência e lógica, (III) norteando a interpretação normativa, e, (IV) subsidiando as lacunas jurídicas.

Para Rizzatto Nunes os princípios constitucionais “são verdadeiras vigas mestras, alicerces sobre os quais se constrói o sistema jurídico”, dando “estrutura e coesão ao edifício jurídico”¹¹⁷, constituindo-se no seu sustentáculo. Acrescenta que os princípios “funcionam como verdadeiras supranormas, isto é, uma vez identificados, agem como regras hierarquicamente superiores às próprias normas positivadas no conjunto das proposições escritas”¹¹⁸.

São, destarte, os princípios, na conclusão de Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior¹¹⁹, “regras-mestras dentro do sistema positivo”, submetendo a elas todo o ordenamento jurídico.

¹¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **A força Normativa da Constituição (Konrad Hesse)**. 19ª Edição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991, p. 06-07.

¹¹⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 143/144.

¹¹⁷ NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 47.

¹¹⁸ NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 49.

¹¹⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 2.

É, pois, pressuposto indispensável à análise dos princípios fundamentais fulcradores do sistema constitucional para, partindo deles, e de sua observância, alcançar o propósito de preservação e respeito dos mais elementares direitos previstos no ordenamento jurídico, dentre eles o Código de Defesa do Consumidor.

E, nesse contexto, o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 elenca as bases sobre as quais edifica-se o consistente arcabouço constitucional pátrio, enunciando os fundamentos do sistema para garantir sua unicidade.

A Constituição Federal de 1988 adotou, segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, a definição que os princípios fundamentais possuem as seguintes características: (I) fundamentadora, balizando todo o ordenamento jurídico; (II) harmonizadora, conferindo coerência e lógica ao sistema complexo; (III) interpretativa, estabelecendo diretrizes para evitar a ambiguidade da norma quando for suscetível de interpretação; e, (IV) subsidiária, atuando como fonte no preenchimento de lacunas, de modo que constituem-se no núcleo do ordenamento jurídico pátrio¹²⁰.

Embora haja outros princípios fundamentais, porém, adstrito à temática escolhida e objeto do presente estudo, consistente nos direitos do consumidor, dar-se-á relevo ao da dignidade da pessoa humana, enquanto titular dos direitos relativos à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade.

É possível, portanto, concluir, numa primeira análise, que a proteção do consumidor constitui-se, efetivamente, num dos fundamentos da República Federativa do Brasil e, como tal, deve ser observado, obedecido, preservado e nunca derogado.

Isso porque a dignidade da pessoa encontra-se na base dos direitos constitucionais, a ponto de aplicar-se indistintamente a todos os brasileiros e estrangeiros no país. E, nesse particular, associa-se o direito do consumidor a direito fundamental.

Constitui-se, destarte, em princípio fundamental o direito do consumidor enquanto corolário da necessidade de preservação da dignidade da pessoa humana.

¹²⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Discrecionalidade e Controle Jurisprudencial**. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 143-144.

A conclusão diversa não se chega diante da dicção do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor¹²¹ que considera consumidor toda pessoa física (ou jurídica) que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

3.2 Direitos e garantias fundamentais

Com a finalidade de proteção do cidadão, que o próprio Estado é obrigado a garantir, assegurando que a pessoa tenha vida digna na sociedade, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹²², no Título II, mais especificamente dos artigos 5º ao 17, tutela a preservação e, por conseguinte, a defesa dos direitos e garantias fundamentais, quais sejam, os direitos individuais e coletivos (artigo 5º), os direitos sociais (do artigo 6º ao artigo 11), os direitos de nacionalidade (artigos 12 e 13) e direitos políticos (artigos 14 ao 17). Dessa forma, os direitos e garantias fundamentais constituem-se em institutos de proteção do indivíduo, inclusive, diante da atuação do próprio Estado.

É correto asseverar, também, que os direitos e garantias fundamentais presentes na Constituição Federal têm elo inseparável com os direitos humanos, precipuamente, no que dizem respeito a amplitude de seu alcance e natureza prática de cada um. Ainda que de forma genérica, aludem à Declaração dos Direitos Humanos de 1948¹²³ que, por seu turno, está fulcrada na Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789¹²⁴. Os direitos e garantias fundamentais

¹²¹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

¹²² BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

¹²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 1 out. 2024.

¹²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 1 out. 2024.

insculpidos na Constituição Federal de 1988, também, tem forte esteio na Declaração dos Direitos da Organização das Nações Unidas (ONU)¹²⁵.

Os direitos fundamentais, porque insertos na Constituição Federal, e, portanto, presentes no ordenamento jurídico pátrio, constituem-se em garantias formais incrustadas nos limites da atuação do Estado brasileiro.

Já as garantias fundamentais constituem-se em instrumentos que tem o objetivo de assegurar que o texto constitucional, com suas normas e direitos, seja universalmente aplicado no território nacional. Os remédios constitucionais podem ser utilizados como exemplo de garantias fundamentais, vez que se constituem em instrumentos criados pela própria Constituição Federal com a finalidade de assegurar a efetiva aplicação dos direitos nela previstos.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “as garantias consistem nas prescrições que vedam determinadas ações do Poder Público que violariam direito reconhecido. São barreiras erigidas para a proteção dos direitos consagrados”¹²⁶.

Segundo André de Carvalho Ramos:

[...] os direitos são dispositivos normativos que atribuem a titularidade de um bem jurídico qualquer. Já as garantias fundamentais constituem-se também em direitos, mas que são voltados a assegurar a fruição dos bens jurídicos¹²⁷.

O autor subdivide as garantias fundamentais em: (I) garantias gerais ou genéricas, consistentes na redação dos direitos proibitivos de vedação de abusos ou outras formas de vulneração, tais como, a proibição da censura que preserva a liberdade de expressão; (II) garantias específicas, ou instrumentais, calcadas em instrumentos processuais que tutelam os direitos e liberdades fundamentais, como o habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data, ação popular e ação civil pública; (III) garantias institucionais, consistentes em estruturas institucionais públicas, decorrentes da atuação e intervenção do Ministério Público e da Defensoria Pública, imprescindíveis à plena efetividade dos direitos preservativos

¹²⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 1 out. 2024.

¹²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 285.

¹²⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 705.

da dignidade da pessoa humana; e (IV) garantias limite, consistentes em direitos que exigem abstenção ou um não fazer do Estado, como, por exemplo, vedação a submissão a tratamento desumano ou degradante à pessoa, ou embaraçador à liberdade de exercício profissional sem lei adequada¹²⁸.

Tem-se, por expresse mandamento constitucional, nos termos do artigo 5º da Constituição Federal¹²⁹, que os principais direitos fundamentais tutelam a vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, e que a certeza de inviolabilidade constitui-se na garantia máxima que a relação indivíduo e estado há de manter-se intacta, em observância ao Estado Democrático de Direito.

E, na tutela do direito do consumidor, observa-se que esses bens são especificamente preservados. Tem-se, dentre outros, a preservação da vida na comercialização de produtos que necessariamente devem submeter-se a normas de segurança que respeitem a saúde do consumidor. Da mesma forma a liberdade que deve nortear as relações contratuais envolvendo o prestador de serviço e o consumidor. O mesmo deve ser dito, nesse sentido, na preservação da igualdade, formal e material, que deve nortear as relações entre as partes contratantes.

Os direitos e garantias fundamentais insertos na Constituição Federal de 1988 devem, em respeito à natureza protetiva, açambarcar, de forma indistinta, toda população submetida a administração estatal, respeitadas as características de: (I) universalidade, consistente em valer para todos; (II) imprescritibilidade, qual seja, insuscetível de alcance pela prescrição; (III) inalienabilidade, isto é, não atingida pela expropriação; (IV) relatividade, não revestido de valor absoluto; (V) complementariedade, comportando análise em contexto maior; (VI) irrenunciabilidade, impossibilitando eventual renúncia; e, por fim, (VII) historicidade, ou seja, vinculados a processos históricos temporais e mudanças.

¹²⁸ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 705.

¹²⁹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

O respeito à dignidade da pessoa humana, segundo a dicção do artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, prevê a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, incluindo a proteção específica a direitos referentes a determinados segmentos da vida social, que são titularizados por determinadas categorias de pessoas, tais como os idosos, povos indígenas, presas, aposentados, e, especificamente, o consumidor.

O artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal, dispõe que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”¹³⁰, reconhecendo o dever de proteção aos direitos desse segmento consistente no conjunto de direitos e deveres dos fornecedores e consumidores que asseguram o equilíbrio nas relações de consumo.

Rizzatto Nunes leciona:

[...] no que respeita às normas constitucionais que tratam da questão dos direitos e garantias do consumidor, elas são várias, algumas explícitas, outras implícitas. A rigor, como a figura do consumidor, em larga medida, equipara-se à do cidadão, todos os princípios e normas constitucionais de salvaguarda dos direitos do cidadão são também, simultaneamente, extensivos ao consumidor pessoa física. Dessarte, por exemplo, os princípios fundamentais instituídos no art 5º da Constituição Federal são, no que forem compatíveis com a figura do consumidor na relação de consumo, aplicáveis como comando normativo constitucional¹³¹.

Chega-se, dessa forma, de tudo quanto foi analisado, à conclusão que ao consumidor, enquanto pessoa dotada de cidadania, terá assegurada a preservação dos direitos básicos.

¹³⁰ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

¹³¹ NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 50.

3.3 O consumidor como titular de direito fundamental

Sustentando que a novidade legislativa introduzida pelo Código de Defesa do Consumidor foi identificar um sujeito de direito especial e, partindo dele, ter construído um sistema de normas e princípios orgânicos para proteção e efetivação de seus direitos, a professora Claudia Lima Marques¹³² sintetiza essa tutela na preservação da vida, saúde e segurança (artigo 6º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor); na educação e divulgação sobre o consumo adequado, na liberdade de escolha e de igualdade das contratações (artigo 6º, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor); na informação adequada e clara sobre produtos e serviços (artigo 6º, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor); no direito à informação possibilitando a transparência e boa fé no combate ao abuso (artigo 6º, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor); a proteção contratual ensejando a revisão por onerosidade excessiva (artigo 6º, inciso V, do Código de Defesa do Consumidor); a prevenção e reparação dos danos morais e materiais, inclusive com a desconsideração da personalidade da pessoa jurídica (artigo 6º, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor); o acesso à justiça e inversão do ônus da prova (artigo 6º, incisos VII e VIII, do Código de Defesa do Consumidor); a adequada e eficaz prestação de serviços públicos (artigo 6º, inciso X, do Código de Defesa do Consumidor); a garantia da prática de crédito responsável, prevenção e tratamento do superendividamento (artigo 6º, incisos XI e XII, introduzidos pela Lei nº 14.181/2021); e a informação por unidade de medida (artigo 6º, inciso XIII, do Código de Defesa do Consumidor).

Para a autora trata-se, na verdade, da concretização de um direito fundamental positivo, de proteção do Estado em relação ao consumidor (artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal de 1988), identificado constitucionalmente como agente suscetível de tutela especializada (artigo 48, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), e materializado por meio da listagem de direitos básicos insculpidos no Código de Defesa do Consumidor¹³³.

¹³² BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 10ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 68-95.

¹³³ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 10ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 68-95.

A defesa dos direitos fundamentais encontra-se impregnada no espírito do Código de Defesa do Consumidor, seja de forma expressa ou implícita, em seus princípios, regras e normatizações.

É, uma vez mais, Claudia Lima Marques que elege o consumidor:

[...] como titular de direitos fundamentais: O novo do CDC é ter identificado um sujeito de direitos especiais, o consumidor, e ter construído um sistema de normas e princípios orgânicos para protegê-lo e efetivar seus direitos. A identificação deste novo sujeito de direitos, deste grupo de não-iguais, de vulneráveis, pode ter conotações pós-modernas fortes (Minda, Postmodern legal movements, p. 74). No caso brasileiro, trata-se da realização de um direito fundamental (positivo) de proteção do Estado para o consumidor (art. 5.º, XXXII, da CF/1988). O consumidor foi identificado constitucionalmente (art. 48 da ADCT) como agente a ser necessariamente protegido de forma especial¹³⁴.

Para José Geraldo Brito Filomeno:

[...] têm os consumidores e terceiros não envolvidos em dada relação de consumo incontestável direito de não serem expostos a perigos que atinjam sua incolumidade física, perigos tais representados por práticas condenáveis no fornecimento de produtos e serviços¹³⁵.

Paulo Roberto Roque Antonio Khouri, ao discorrer sobre o Código de Defesa do Consumidor, preconiza que:

Esse direito é reconhecido no texto constitucional como fundamental porque o consumidor busca no mercado, na qualidade de não profissional, de destinatário de tudo o que o mercado produz, a satisfação de suas necessidades essenciais de alimentação, saúde, educação, segurança, lazer etc. O consumidor não exerce esse direito apenas quando está celebrando um contrato de assistência de saúde ou adquirindo um imóvel para moradia; esse direito fundamental é indissociável da condição de consumidor, seja a relação de consumo contratual ou extracontratual. O CDC é uma normatização que visa dar eficácia plena ao preceito constitucional do art. 5º, XXXII. É por tal motivo que o Código não cuidou de um contrato específico, mas de proteger o consumidor em toda a relação, principalmente, no domínio contratual, em que haja relação de consumo entre um fornecedor profissional e um consumidor não profissional¹³⁶.

¹³⁴ MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 10ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 68-95.

¹³⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini; Pellegrini, BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Cláudia Lima; FINK, Daniel Roberto; FILOMENO, José Geraldo Filomeno Brito; WATANABE, Kazuo; NERY JUNIOR, Nelson; PFEIFFER, Roberto; DENARI, Zelmo. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 146.

¹³⁶ KHOURI, Paulo R. Roque. **Direito do Consumidor**. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 12-13.

O Código Civil atual, em seu artigo 421, e diversamente do anterior que não continha referido preceito, estabelece que “a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato”¹³⁷ como, aliás, implicitamente prega o Código de Defesa do Consumidor.

Foi, como dito anteriormente, decorrente da intervenção estatal no âmbito das relações de consumo, a instituição da função social do contrato como forma de satisfação das necessidades das pessoas e, por consequência, de valorização e respeito ao ser humano.

Importa pontuar, em arremate, que, primeiro, os direitos dos consumidores têm sua trajetória marcada, ao longo da história da humanidade, por acentuado processo de evolução, galgado em conquistas coletivas que, somadas, deram os contornos definitivos do que hoje constitui-se o moderno direito do consumidor.

Essa conclusão, outrossim, fez-se imperiosa para evidenciar a necessidade do policiamento que a sociedade deve manter para evitar o advento de legislações eivadas de caráter retrógrado.

Segundo, fica claro que o legislador constituinte, em vários dispositivos, buscou ressaltar a importância da tutela dos direitos dos consumidores, seja na esfera privada, seja na obrigatoriedade imposta ao Poder Público de velar pela observância dos ditames constitucionais de preservação da dignidade da pessoa do consumidor.

Terceiro, resta inquestionável a absoluta autonomia e independência da legislação consumerista em relação aos demais ramos do direito sem que, entretanto, se deixe de dimensionar a importância da interligação e complementariedade entre eles.

Essas pontuações fazem-se necessárias para, adiante, em face de situações concretas, se torne efetiva a análise da superação, ou não, da proteção do consumidor em períodos de crise. Ou seja, perquirir-se-á se a efetividade dos direitos do consumidor transcende, por exemplo, restrições de direitos impostas como aquelas decorrentes da pandemia do Covid-19.

¹³⁷ BRASIL. **Lei nº 10.406**. Código Civil, Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm> Acesso em: 01 out. 2024.

O Código de Defesa do Consumidor, consubstanciado na Lei nº 8.078/90, segundo os ditames constitucionais decorrentes do artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constitui-se na lei regente da matéria, formando um microssistema de proteção fundado em normas de natureza civil, penal e administrativa.

A tutela de defesa dos direitos do consumidor, também, constitui-se num imperativo de ordem econômica, nos termos do disposto no artigo 170, inciso V, da Constituição Federal, tanto que o Supremo Tribunal Federal decidiu que¹³⁸ “o princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor”, consoante decidiu-se no Recurso Extraordinário nº 349.686¹³⁹, relatado pela Ministra Ellen Gracie.

É, pois, imperativo que o direito brasileiro, por meio de políticas públicas, concilie a livre iniciativa e a livre concorrência com os princípios da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, conforme restou assentado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 319, relatada pelo Ministro Moreira Alves¹⁴⁰.

Culminando essa tendência, consagrou a exigência de defesa do consumidor a decisão do Supremo Tribunal Federal que concluiu que as instituições financeiras

¹³⁸ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 904.

¹³⁹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS. TRR. REGULAMENTAÇÃO DL 395/38. RECEPÇÃO. PORTARIA MINISTERIAL. VALIDADE. 1. O exercício de qualquer atividade econômica pressupõe o atendimento aos requisitos legais e às limitações impostas pela Administração no regular exercício de seu poder de polícia, principalmente quando se trata de distribuição de combustíveis, setor essencial para a economia moderna. 2. O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor. 2. O DL 395/38 foi editado em conformidade com o art. 180 da CF de 1937 e, na inexistência da lei prevista no art. 238 da Carta de 1988, apresentava-se como diploma plenamente válido para regular o setor de combustíveis. Precedentes: RE 252.913 e RE 229.440. 3. A Portaria 62/95 do Ministério de Minas e Energia, que limitou a atividade do transportador-revendedor-retalhista, foi legitimamente editada no exercício de atribuição conferida pelo DL 395/38 e não ofendeu o disposto no art. 170, parágrafo único, da Constituição. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido. STF - RE: 349686 PE, Relator.: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 14/06/2005, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 05-08-2005 PP-00119 EMENT VOL-02199-06 PP-01118 LEXSTF v. 27, n. 321, 2005, p. 309-314. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=261185>> Acesso em: 01 ago. 2024.

¹⁴⁰ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 904.

não estão isentas de observância das normas preconizadas pelo Código de Defesa do Consumidor, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.591¹⁴¹.

Nesse julgamento discutiu-se a inconstitucionalidade do § 2º, do artigo 3º, do Código de Defesa do Consumidor, quando se sustentou a usurpação, pela Febraban, de competência para tratar das relações bancárias como relações de consumo, o que, a princípio, afrontaria, as disposições insertas no artigo 170, inciso V, da Constituição Federal, restando vencedora a tese consumerista¹⁴².

De forma mais recente, tem-se decisão da então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Carmen Lúcia que, num primeiro momento, suspendeu a Resolução nº 433/2018 da Agência Nacional de Saúde (ANS), que, basicamente, aumentava o limite de coparticipação do segurado em determinados procedimentos médicos¹⁴³, culminando na definitividade do decisório, com voto lapidar do Ministro Celso de Mello no sentido que:

[...] a tutela do direito fundamental à saúde do cidadão brasileiro é urgente, a segurança e a previsão dos usuários dos planos de saúde quanto a seus direitos, também. Saúde não é mercadoria. Vida não é negócio. Dignidade não é lucro. Direitos conquistados não podem ser retrocedidos sequer instabilizados, como pretende demonstrar a entidade autora da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. Por isso o cuidado jurídico com o tema relativo à saúde é objeto de lei, quer dizer, norma decorrente do devido processo legislativo. No estado democrático de direito, somente com ampla discussão na sociedade, propiciada pelo processo público e amplo debate, permite que não se transformem em atos de mercancia o que o sistema constitucional vigente acolhe como direito fundamental e imprescindível à existência digna¹⁴⁴.

Vezeas outras, entretanto, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela irretroatividade de norma para atingir contratos de poupança anteriores ao Código de Defesa do Consumidor, constitucionalidade da Medida Provisória que retroagia para alcançar contratos anteriores a sua edição; prevalência da Convenção de Varsóvia

¹⁴¹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 904.

¹⁴² RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 904.

¹⁴³ MELLO, Tasso Duarte; NAMORATO, André Fernando Reusing. A defesa e proteção do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica. In: **30 anos do Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Escola Paulista da Magistratura, 2020. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/12-30%20anos.pdf?d=637003523683938956>>. Acesso em: 1 out. 2024, p. 233.

¹⁴⁴ BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 532-DF**. Rel. Min. Celso de Mello. Decisão monocrática, j. 1º ago. 2018.

em detrimento do Código de Defesa do Consumidor no que tange ao extravio de bagagens, olvidando manifestamente de respeito a direito fundamental¹⁴⁵.

É correto, também, registrar que o Superior Tribunal de Justiça, na esfera de sua competência, em alguns julgados minoritários, descarta a preservação dos direitos dos consumidores, por exemplo, ao dispor que não há limitação de cobranças de juros remuneratórios pelas instituições financeiras; não se configura abusiva a taxa de juros remuneratórios que respeite a média praticada pelo mercado, a possibilidade de penhora de percentual de salário do consumidor inadimplente; a inaplicabilidade do adimplemento substancial do contrato em alienação fiduciária; a necessidade de quitação da integralidade do saldo devedor para fim de purgação de mora em contrato de alienação fiduciária¹⁴⁶.

Não é razoável, entretanto, olvidar que o Superior Tribunal de Justiça, na condição de tribunal competente para analisar e julgar as causas envolvendo interpretação, aplicação de legislação infraconstitucional, e dissídios jurisprudenciais, em entendimento sumular, vem prestigiando a tutela dos direitos do consumidor, consoante atestam, dentre outros julgados, as Súmulas 595 (“As instituições de ensino superior respondem objetivamente pelos danos suportados pelo aluno/consumidor pela realização de curso não reconhecido pelo Ministério da Educação, sobre o qual não lhe tenha sido dada prévia e adequada informação”); 601 (“O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviço público”); 602 (“O Código de Defesa do Consumidor é aplicável aos empreendimentos habitacionais promovidos pelas sociedades cooperativas”); e 608 (“Aplica-se o Código de Defesa do Consumidor aos contratos de plano de saúde,

¹⁴⁵ MELLO, Tasso Duarte; NAMORATO, André Fernando Reusing. A defesa e proteção do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica. In: **30 anos do Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Escola Paulista da Magistratura, 2020. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/12-30%20anos.pdf?d=637003523683938956>>. Acesso em: 1 out. 2024, p. 230-233.

¹⁴⁶ MELLO, Tasso Duarte; NAMORATO, André Fernando Reusing. A defesa e proteção do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica. In: **30 anos do Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Escola Paulista da Magistratura, 2020. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/12-30%20anos.pdf?d=637003523683938956>>. Acesso em: 1 out. 2024, p. 227.

salvo os administrados por entidades de autogestão”), o que, inquestionavelmente, configura acentuado avanço¹⁴⁷.

Reveste-se de particular singularidade acórdão emanado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no bojo do qual versou-se discussão de consumidor que experimentou, num primeiro momento, negativa na obtenção de préstimos relativos a serviço funerário, vendo-se compelido ao ajuizamento de demanda, inclusive, a final, com reconhecimento a direito a ressarcimento por danos morais por ofensa a direito fundamental.

São do acórdão os seguintes excertos:

A morte de um parente ou de uma pessoa próxima, com quem a pessoa manteve laços de afeto durante uma vida inteira, se constitui como um dos momentos mais difíceis que o ser humano pode vivenciar. Nesse toada, o fato de a atividade de serviço funerário ser exercida, como no caso, pelo setor privado, não o priva de observar as normas de direitos fundamentais da pessoa, que têm aplicação imediata por expresse mandamento constitucional (art. 5º. parágrafo 1º: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”), tanto na celebração de contratos, como em sua execução [...]. Está em jogo não apenas a defesa ao consumidor (art. 5º, XXXII da Constituição Federal), como bem decidido pela sentença de primeiro grau, mas principalmente outros direitos fundamentais, com a vedação de imposição a tratamento desumano (art. 5º, III, da Constituição Federal), a intimidade, a vida privada, a honra, a imagem (art. 5º, X, da Constituição Federal e art. 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos) e a integridade psicofísica (art. 1º, III, da Constituição Federal e art. 5.1 da Convenção Americana dos Direitos Humanos), que é substrato da dignidade da pessoa humana. Não é demais lembrar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu pela aplicabilidade das normas de direitos fundamentais nas relações privadas, como fruto da constitucionalização do direito privado. Trata-se da chamada eficácia horizontal dos direitos fundamentais [...]. Inadmissível, portanto, o estabelecimento de período de carência nos moldes em que foi estabelecido, com a cobrança de 50% do valor do serviço funerário como condição para a realização do enterro. É, pois, flagrante a abusividade da cobrança do consumidor no momento do óbito de seu familiar. A atividade econômica deve adequar-se às normas de direitos fundamentais da pessoa humana, pois nelas encontra limites [...]. O dano moral, ainda mais sob uma perspectiva constitucionalizada do direito civil, somente se configura quando houver lesão à dignidade humana e seus substratos: liberdade, igualdade, solidariedade e integridade psicofísica [...]. No caso é patente a existência de violação à integridade psicofísica do autor que, mesmo tendo adimplido o contrato e as prestações não pode obter a

¹⁴⁷ BRASIL. STJ - Superior Tribunal de Justiça. **Enunciados das Súmulas do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesSTJ.pdf Acesso em: 1 out. 2024.

prestação do serviço, em momento de extrema tristeza em sua vida, tendo imposta condição manifestamente abusiva¹⁴⁸.

O respeito aos direitos dos consumidores, no âmbito das relações econômicas internacionais, também, se mostra imperioso, conforme concluiu-se na Declaração Presidencial dos Direitos Fundamentais dos Consumidores do Mercosul que reforçou o caráter de direito fundamental do direito do consumidor realçando que “os regimes democráticos se baseiam no respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana, incluídos os direitos do consumidor”, conferindo “proteção especial em atenção a sua vulnerabilidade”¹⁴⁹.

3.4 A defesa do consumidor como dever fundamental de proteção estatal

A defesa do consumidor constitui-se num dever fundamental do Estado brasileiro, a teor do cominado no artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal de 1988, consistente na imposição ao Estado da responsabilidade de proteger os interesses e direitos dos consumidores, promovendo normas e adotando políticas públicas para equilibrar a relação de consumo e garantir direitos básicos como saúde, segurança e informações adequadas.

Peremptório, nesse sentido, foi o legislador constitucional ao cominar que “o Estado promoverá em forma da lei, a defesa do consumidor”.

Para cumprimento desse dispositivo constitucional o Estado: (I) elabora e atualiza a legislação para proteger os consumidores tais como do Código de Defesa do Consumidor e a Lei do Superendividamento; (II) em caráter de fiscalização cria órgãos e programas para fiscalizar o mercado e sancionar práticas abusivas, como os PROCONS estaduais e municipais; (III) a nível de prestação jurisdicional, garante o acesso à justiça, para que os consumidores possam buscar a reparação dos danos e a observância de seus direitos; (IV) promoção da cidadania mediante o

¹⁴⁸ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação n. 1003071-06.2017.8.26.0484- 26**, Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo – Relator Des. Alfredo Attiê, julgamento: 28 ago. 2018.

¹⁴⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2022, p. 904-905.

empoderamento do consumidor através da informação garantindo que ele tenha conhecimento de seus direitos e, nessa condição, saiba como exercê-los.

3.5 A Constituição Federal e o Código de Defesa do Consumidor

A Constituição Federal, enquanto precursora e balizadora de todo o ordenamento jurídico, a ponto de constituir-se em legislação fundamental, contém vários dispositivos que alicerçam e norteiam o Código de Defesa do Consumidor.

No capítulo relativo aos “direitos e deveres individuais e coletivos”, o artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal do Brasil¹⁵⁰, preceitua textualmente a obrigação do Estado brasileiro de “promover, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

Tem o Estado, por expressa disposição constitucional, obrigação de tutelar a defesa dos direitos dos consumidores, protegendo-os de forma que a defesa do consumidor constitui-se em direito e garantia fundamental e, como tal, não pode ser suprimida ou postergada por qualquer outra norma infraconstitucional. Essa garantia, inserta na Carta Magna, equipara a defesa do consumidor a valores nobres, tais como a defesa da vida, da personalidade, da intimidade, do patrimônio etc.

O artigo 24, inciso VIII, da Constituição Federal, preceitua que “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito do consumidor”¹⁵¹.

Não suficiente, o artigo 170, inciso V, do Diploma Constitucional, preconiza que a “defesa do consumidor” constitui-se em princípio a ser observado pela “ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”¹⁵².

¹⁵⁰ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

¹⁵¹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

¹⁵² BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

A ordem econômica, como meio de alcance da justiça social, fundada na valorização do trabalho e da livre iniciativa, perpassa necessariamente pela defesa do consumidor, somente alcançando seu desiderato de bem comum desde que respeitado esse direito.

O artigo 150, § 5º, da Constituição Federal, ao dispor das limitações do poder de tributar à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, comina expressamente que “a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”¹⁵³.

Por consequência, nem mesmo o Poder Público encontra-se eximido de respeitar e defender os direitos dos consumidores impondo-se-lhe, obrigatoriamente, o encargo de esclarecer o consumidor acerca do custo dos impostos que incidem sobre as mercadorias e serviços.

Insere-se, ainda que de força implícita, a obrigatoriedade do Poder Público, quando de concessão ou permissão de serviço público, e licitação, de preservar os direitos dos usuários, diga-se, consumidores, à luz do disposto no artigo 175, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal¹⁵⁴.

Por fim, o artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias carrou ao Congresso Nacional obrigatoriedade de elaborar o Código de Defesa do Consumidor, a contar da promulgação da Constituição Federal (05.10.1988), que se ultimou com a edição da Lei nº 8.078, de 11.09.1990¹⁵⁵.

Em suma, por força dessa resenha legislativa, extrai-se que a proteção ao consumidor encontra-se erigida a princípio constitucional, e não pode ser derogada por legislação infraconstitucional, de modo que qualquer alteração normativa deve observar os ditames mandamentais da Constituição Federal, precipuamente, no que tange as eventuais restrições ao pleno exercício dos direitos do consumidor.

¹⁵³BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

¹⁵⁴BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

¹⁵⁵BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

A essa conclusão chegam Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior para quem:

[...] a Constituição Federal erigiu a defesa do consumidor, simultaneamente, à condição de direito fundamental e princípio da ordem econômica. A locução “defesa” é plena em significação, indicando que o Estado, por meio de todos os seus órgãos e funções, deve partir do pressuposto de que o consumidor é a parte vulnerável das relações de consumo, reclamando, portanto, uma intervenção protetiva, quer no sentido de garantir um sistema legal de proteção, quer no de criar organismos que impeçam ou reprimam lesões aos consumidores. Concretizando a vontade constitucional foi editado o Código de Defesa do consumidor, a Lei n. 8.078/90, que consolida os princípios e as regras que orientam tal província do Direito. Importante salientar, por outro giro, que a identificação da defesa do consumidor como direito fundamental atribui-lhe o status de cláusula pétrea, impedindo modificações por futuras emendas constitucionais e, o quanto mais, por leis infraconstitucionais. Assim sendo, parece incontroverso que as garantias conquistadas não são passíveis de retrocesso, sob pena de inconstitucionalidade da nova legislação¹⁵⁶.

Para justificar a tutela consumerista, Celso Ribeiro Bastos ensina que:

[...] a civilização industrial trouxe consigo um problema grave que foi o de proteger o consumidor” referindo-se a “um produto farmacêutico nocivo que pode, em poucos meses, causar milhões de vítimas”, ou “uma série defeituosa de automóveis que pode causar prejuízos de um só golpe a um número muito grande de pessoas” entendendo-se que consumidores “em princípio seríamos todos, inclusive as próprias empresas e mesmo o Estado quando adquirente de produtos ou usuário”, parafraseando Fábio Konder Comparato no sentido que “consumidores são os que não dispõem de controle sobre os bens de produção e por conseguinte devem se submeter ao poder dos seus titulares”¹⁵⁷.

Esses ensinamentos, a final, restaram consolidados, já no artigo primeiro do Código de Defesa do Consumidor que, de forma peremptória, consagrou que “o presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos artigos 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias”¹⁵⁸.

¹⁵⁶ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 226-227.

¹⁵⁷ BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1ª Edição. Vol. II. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 156-161.

¹⁵⁸ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

Esse dispositivo legal, genérico e abrangente, porém, extremamente objetivo, dispõe acerca do alcance do direito do consumidor, regido que é por normas de ordem pública, inderrogáveis por vontade das partes, e eminentemente protetivo e assegurado de um segmento da sociedade, certamente, mais desfavorecido em termos de igualdade contratual, qual seja, manifestamente hipossuficiente.

São, especificamente, direitos básicos do consumidor, assegurados pelo artigo 6º, da Lei nº 8.078/90, em seus diversos incisos, que, dentre outros, contemplam:

[...] (I) a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos”; (II) a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações; (III) a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços com especificação correta de quantidade, característica, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem”, inclusive para pessoas com deficiência visual; (IV) a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços; (V) a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas; (VI) a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos; (VII) o acesso aos órgãos judiciários e administrativos, com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados; (VIII) a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências; (X) a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral; (XI) a garantia de crédito responsável, de educação financeira e de prevenção e tratamento de situações de superendividamento, preservado o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, por meio da revisão e da repactuação da dívida, entre outras medidas; (XII) a preservação do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito; (XIII) a informação acerca dos preços dos produtos por unidade de medida, tal como por quilo, litro, por metro ou por outra unidade, conforme o caso¹⁵⁹.

¹⁵⁹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 set. 2024.

Em quadro dessa envergadura, destarte, a defesa do consumidor reveste-se de proteção constitucional, de forma que os direitos pelo Código de Defesa do Consumidor tutelados, com supedâneo na Constituição Federal, não podem ser objeto de emenda legislativa supressiva.

Nesse sentido, também, é a previsão de vedação, no direito brasileiro, de exclusão de direitos consagrados em tratados ou convenções internacionais dos quais seja signatário o Brasil, bem como aqueles derivados dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade, como aliás, preconiza o artigo 7º, do Código de Defesa do Consumidor¹⁶⁰.

A proteção contratual, no sentido que as cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor, como, aliás, reza o artigo 47, do Código de Defesa do Consumidor, não poderá ser objeto de revogação, pois, ainda que se trate de dispositivo infraconstitucional, não poderá ser desconsiderada por tutelar proteção decorrente do direito a dignidade da pessoa humana.

Para Eduardo Carlos Bianca Bittar:

[...] a Política Nacional de Relações de Consumo instituí a principiologia que haverá de reger o ramo, imprimindo-a para que seja cumprida pelo consumidor em face do Estado (arts. 4, inc. II; 82, inc. IV; 106, inc. II e 107), pelo consumidor em face da empresa (arts 26,27 e 49), pela empresa em face do consumidor (arts. 12 a 25; 29 a 41; 42; 51 a 54 e 61 a 80), pela empresa em face do Estado (arts. 55, 56, 57, 58,59 e 61 a 80), pelo Estado em face da empresa (art. 4, incs. III, IV, V, VII e VIII) e pelo Estado em face do consumidor (arts. 4 e 5; 105 e 106; 43 e 44). Assim, sistematicamente, a ideologia de uma política nacional de consumo envolve: a) uma política nacional de desenvolvimento; b) uma política nacional de proteção do consumidor; c) uma política nacional de incentivo ao respeito dos direitos fundamentais; d) uma política nacional de cultura (empresarial e consumerista) do consumo; e) uma política nacional de estudos, informação e divulgação de dados do setor; f) uma política nacional de fiscalização e efetivação de direitos neste setor. E a Execução dessa(s) política(s) somente se viabiliza pela atuação concreta dos poderes públicos (Judiciário, legislativo e Executivo, inclusive do Ministério Público), das empresas, dos sindicatos, associações, entidades de classe, dos consumidores, em conjunto, ou seja, na

¹⁶⁰ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 set. 2024.

articulação de medidas e instrumentos de atuação que viabilizem sua integral complementação¹⁶¹.

Na conclusão de Tasso Duarte de Melo e André Fernando Reusing Namorato:

[...] a defesa e proteção do consumidor constitui direito fundamental e princípio da ordem econômica, merecendo destaque os princípios da dignidade humana e do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor. O princípio da dignidade humana foi recebido e sistematizado pelo Código de Defesa do Consumidor como objetivo da Política Nacional de Relações de Consumo e, portanto, preside toda interpretação e aplicação do direito do consumidor e de forma a conduzi-lo à equidade e à justiça social; por sua vez, a vulnerabilidade, espinha dorsal do sistema de proteção e defesa do consumidor, foi recebida e sistematizada como princípio informativo do subsistema, consequência lógica da presumida desigualdade entre as partes a determinar a necessidade de intervenção do Estado para a proteção do consumidor. Nessa medida, ganha relevo o Código de Defesa do Consumidor como o instrumento de formação do sistema de proteção e defesa do consumidor, norma narrativa com objetivos e princípios, de modo a viabilizar ao Estado o cumprimento do comando constitucional do inciso XXX do art. 5º da Constituição Federal. Assim, reconhecida a prevalência dos direitos fundamentais, espera-se que a defesa e proteção do consumidor se faça cada vez mais presente no Supremo Tribunal Federal, tutelando a dignidade do consumidor e o equilíbrio nas relações de consumo¹⁶².

3.6 A defesa do consumidor como limite à ordem econômica

Como dito alhures, constitui princípio da ordem econômica a defesa do consumidor, a teor do disposto no artigo 170, inciso V, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência

¹⁶¹ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Direitos do consumidor e direitos da personalidade: limites, intersecções, relações. **Revista de Informação Legislativa**, ano 36, n. 143, jul-set, p.63-70, 1999, p. 66.

¹⁶² MELLO, Tasso Duarte; NAMORATO, André Fernando Reusing. A defesa e proteção do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica. *In: 30 anos do Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Escola Paulista da Magistratura, 2020. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/12-30%20anos.pdf?d=637003523683938956>>. Acesso em: 1 out. 2024, p.234.

digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: V - defesa do consumidor¹⁶³.

Dessa forma, todas as atividades econômicas devem ser exercidas em conformidade com esse princípio limitando a livre iniciativa para garantir o bem-estar do consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor dispõe e operacionaliza esse dever estatal estabelecendo normas de proteção e defesa do consumidor como de ordem pública e interesse social.

3.7 O artigo 178 da Constituição Federal e o transporte nacional e internacional

O artigo 178 da Constituição Federal de 1988 cuida da ordenação dos transportes aéreos, aquáticos e terrestres determinando que a lei deve regulamentar a matéria, respeitando os acordos internacionais firmados pela União, especialmente no transporte internacional, observando o princípio da reciprocidade.

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras¹⁶⁴.

Em termos práticos, decisões judiciais já aplicaram o dispositivo constitucional para garantir que tratados internacionais, como a Convenção de Montreal, prevaleçam

¹⁶³ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

¹⁶⁴ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024.

sobre o Código de Defesa do Consumidor em questão de transporte aéreo internacional.

O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de aplicação da Convenção de Montreal no contexto do transporte aéreo internacional de carga estabelecendo que, em casos de destruição, perda, avaria ou atraso, a responsabilidade do transportador é limitado a dezessete (17) direitos especiais de saque por quilograma, a menos que o expedidor tenha feito uma declaração especial de valor e pago uma quantia suplementar.

Assentou-se, também, na esteira desse dispositivo constitucional, que as normas e tratados internacionais prevalecem sobre o Código de Defesa do Consumidor reforçando a importância de observar acordos firmados pela União no transporte internacional¹⁶⁵.

¹⁶⁵ RECURSO ESPECIAL. TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL DE CARGA. CONTRATO DE TRANSPORTE DE MERCADORIA. RELAÇÃO DE CONSUMO. INEXISTÊNCIA. INDENIZAÇÃO PELO EXTRAVIO. CONVENÇÃO DE MONTREAL. INCIDÊNCIA. REGRA DE SOBREDIREITO CONSTITUCIONAL. DESTRUIÇÃO, PERDA OU AVARIA DO BEM TRANSPORTADO. AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO ESPECIAL DE VALOR. PESO DECLARADO NO CONHECIMENTO DE TRANSPORTE AÉREO. CRITÉRIO PARA CÁLCULO DA REPARAÇÃO DO DANO. CULPA GRAVE OU DOLO PELO MERO EXTRAVIO. INEXISTÊNCIA. 1. Consumidor, para fins de tutela pelo CDC, é aquele que exaure a função econômica do bem ou serviço, excluindo-o de forma definitiva do mercado de consumo. Com efeito, na linha da iterativa jurisprudência do STJ, entre a sociedade empresária que contratou o transporte e a transportadora da mercadoria, há liame meramente mercantil. 2. Por um lado, o art. 1º, alínea 1, da Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional (Convenção de Montreal) elucida que esse diploma se aplica a todo transporte internacional de pessoas, bagagem ou carga, efetuado em aeronaves, mediante remuneração. Por outro lado, o Plenário do STF, em precedente julgado sob o rito da repercussão geral, RE 636.331, perfilhou o entendimento de que há uma regra de sobredireito constitucional a impor a prevalência do Diploma transnacional, pois, nos termos do art. 178 da Constituição da República, as normas e os tratados internacionais limitadores da responsabilidade das transportadoras aéreas de passageiros, especialmente as Convenções de Varsóvia e Montreal, têm prevalência em relação ao Código de Defesa do Consumidor. 3. O art. 22, alínea 3, da Convenção de Montreal estabelece que, no transporte de carga, a responsabilidade do transportador em caso de destruição, perda, avaria ou atraso se limita a uma quantia de 17 Direitos Especiais de Saque por quilograma, a menos que o expedidor haja feito ao transportador, ao entregar-lhe o volume, uma declaração especial de valor de sua entrega no lugar de destino, e tenha pago quantia suplementar, se for cabível. Com efeito, o Diploma transnacional não impõe uma forçosa tarifação, mas faculta ao expedidor da mercadoria que se submeta a ela, caso não opte por fazer declaração especial - o que envolve, em regra, pagamento de quantia suplementar. 4. As limitações e tarifações de indenização estabelecidas pela Convenção Internacional estão ancoradas em justificativas relevantes, como: a) indispensabilidade de contratação de seguro, que seria inviabilizada pela inexistência de teto; b) compensação entre, de um lado, a limitação e, do outro, o agravamento do regime de responsabilização (inversão do ônus da prova de culpa ou mesmo imputação objetiva); c) unificação do direito, quanto aos valores indenizatórios pagos. 5. O art. 248 do Código Brasileiro de Aeronáutica tem disposição harmoniosa com o art. 22, alínea 5, da Convenção de Montreal, que estabelece que a limitação indenizatória não se aplicará se for provado que o dano é resultado de uma ação ou omissão do transportador ou de seus prepostos, com intenção de causar dano, ou de forma temerária e sabendo que provavelmente causaria dano, sempre que, no caso de uma ação ou omissão de preposto, se prove também que este atuava no exercício de suas funções. 6. O extravio da carga é, em todas as hipóteses, o próprio fato gerador da obrigação de indenizar do

Entretanto, na Apelação Cível nº 1056606-61.2019.8.26.0100, proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, envolvendo atraso de voo em que resultou prejuízos, o Tribunal de Justiça de São Paulo, analisando a aplicação das convenções internacionais em ações de transporte aéreo internacional, especificamente a Convenção de Montreal, em relação a danos morais e materiais, assentou que, embora as convenções internacionais limitem a indenização por danos materiais, elas não se aplicam a danos morais, pois a natureza intangível desse tipo de dano não comporta limites preestabelecidos.

AÇÃO CONDENATÓRIA – transporte aéreo internacional – condenação da ré ao pagamento de indenização por dano moral e por dano material – não aplicação da Convenção de Montreal para o dano moral – condenação mantida, ausente qualquer justificativa para a redução do valor – dano material – apenas um dos pontos suscitados pelos autores foi provado e, assim, somente este merece ressarcimento – sentença parcialmente reformada em parte mínima – sucumbência mantida – recurso parcialmente provido¹⁶⁶.

Essa decisão reafirmou a importância de distinguir entre os tipos de danos ao aplicar convenções internacionais, na esteira do artigo 178 da Constituição Federal.

Nesse sentido as teses do Supremo Tribunal Federal tratam da responsabilidade civil de companhia aérea em voos internacionais, estabelecendo a princípio (210¹⁶⁷) que, para os danos materiais, tais como o extravio de carga ou

transportador, não se podendo reconhecer que, sem demonstração de dolo ou culpa grave do transportador ou de seus prepostos, possa ser afastada a aplicação da fórmula convencional, para o cálculo do montante indenizatório. 7. Recurso especial não provido. BRASIL. STJ - Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 1341364 SP 2012/0181875-7**, Relator.: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 19/04/2018, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/06/2018.

¹⁶⁶ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível nº 10566066120198260100 SP 1056606-61.2019.8.26.0100**, Relator.: Achile Alesina, Data de Julgamento: 23/01/2020, 14ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 23/01/2020.

¹⁶⁷ 210 - Limitação de indenizações por danos decorrentes de extravio de bagagem com fundamento na Convenção de Varsóvia. Recurso extraordinário com repercussão geral. 2. Extravio de bagagem. Dano material. Limitação. Antinomia. Convenção de Varsóvia. Código de Defesa do Consumidor. 3. Julgamento de mérito. É aplicável o limite indenizatório estabelecido na Convenção de Varsóvia e demais acordos internacionais subscritos pelo Brasil, em relação às condenações por dano material decorrente de extravio de bagagem, em voos internacionais. 5. Repercussão geral. Tema 210. Fixação da tese: "Nos termos do art. 178 da Constituição da República, as normas e os tratados internacionais limitadores da responsabilidade das transportadoras aéreas de passageiros, especialmente as Convenções de Varsóvia e Montreal, têm prevalência em relação ao Código de Defesa do Consumidor". 6. Caso concreto. Acórdão que aplicou o Código de Defesa do Consumidor. Indenização superior ao limite previsto no art. 22 da Convenção de Varsóvia, com as modificações efetuadas pelos acordos internacionais posteriores. Decisão recorrida reformada, para reduzir o valor da condenação por danos materiais, limitando-o ao patamar estabelecido na legislação internacional. 7. Recurso a que se dá provimento. BRASIL. STF - Supremo Tribunal Federal. **RE 636331**, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25-05-2017, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-257. DIVULG 10-11-2017. PUBLIC 13-11-2017.

mercadoria, as convenções internacionais, como de Varsóvia e Montreal, prevalecem sobre o Código de Defesa do Consumidor.

Já a tese 1240¹⁶⁸ preconiza que, em relação aos danos extrapatrimoniais (morais), as convenções internacionais não se aplicam e o Código de Defesa do Consumidor é a legislação a ser utilizada.

A reparação do dano moral, porque a legislação internacional dele não cuida, é regida pelo Código de Defesa do Consumidor e não há limite para a indenização.

A legislação de valor para indenização por bagagem extraviada, conforme os tratados, é aplicada mesmo que o Código de Defesa do Consumidor ofereça valor maior.

3.8 Proibição de retrocesso no Código de Defesa do Consumidor

A proibição de retrocesso no âmbito do Código de Defesa do Consumidor consiste num princípio ligado à vedação de retrocesso social que obsta à redução de direitos fundamentais já conquistados pelo consumidor.

Esse princípio se aplica aos direitos fundamentais que o Código de Defesa do Consumidor tutela, no sentido de vedar a edição de leis que retirem, ou minorem, garantias do consumidor.

¹⁶⁸ **Tema 1240 - Conflito entre o Código de Defesa do Consumidor e a Convenção de Varsóvia, no que diz com a reparação por dano moral decorrente da má prestação de serviço de transporte aéreo internacional.** Direito civil. Responsabilidade civil. Danos extrapatrimoniais decorrentes de contrato de transporte aéreo internacional. Inaplicabilidade do Tema 210 da repercussão geral. Distinção. Não incidência das normas previstas na Convenções de Varsóvia e Montreal. Questão constitucional. Potencial multiplicador da controvérsia. Repercussão geral reconhecida com reafirmação de jurisprudência. Recurso extraordinário a que se nega provimento. 1. O entendimento da Corte de origem não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a aplicação dos limites das Convenções de Varsóvia e de Montreal, definida no julgamento do Tema 210 da repercussão geral, está adstrita aos casos de indenização por danos materiais. 2. Recurso extraordinário não provido. 3. Fixada a seguinte tese: Não se aplicam as Convenções de Varsóvia e Montreal às hipóteses de danos extrapatrimoniais decorrentes de contrato de transporte aéreo internacional. BRASIL. STF - Supremo Tribunal Federal. **RE 1394401 RG**, Relator(a): MINISTRA PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-039 DIVULG 02-03-2023 PUBLIC 03-03-2023.

Por essa vedação nem mesmo situações causadas por momentos de crise, seja econômica, ou mesmo pandêmica, constituem-se em justificativa a implicar retrocesso na tutela dos direitos do consumidor.

A proibição de retrocesso assegura que direitos fundamentais, como aqueles tutelados no artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal, não sejam reduzidos, ou postergados, por legislação superveniente, garantindo a estabilidade e a segurança jurídica nas relações de consumo.

Constitui-se em princípio que não pode ser reduzido por leis posteriores, impedindo que normas supervenientes retirem direitos já consolidados pela legislação.

Dessa forma, uma legislação superveniente, que venha alterar o Código de Defesa do Consumidor para, eventualmente, reduzir direitos ou garantias, tem potencial para ser considerada inconstitucional, exceto se houver, concomitantemente, um mecanismo compensatório ou alternativo equivalente.

A essência dos direitos tutelados pelo Código de Defesa do Consumidor deve ser considerada constitucionalmente garantida e não pode ser suprimida sem uma contrapartida compatível.

Verbi gratia, uma lei que viesse limitar o direito à restituição integral de valor pago indevidamente, como aquela consagrada pelo artigo 20 do Código de Defesa do Consumidor, certamente, seria acoimada de inconstitucional com fulcro no princípio da vedação de retrocesso, pois estaria, em tese, retirando uma garantia fundamental do consumidor sem oferecer uma alternativa de igual ou maior valor.

Também caracterizaria retrocesso a eventual supressão das práticas abusivas cominadas no artigo 39 do Código de Defesa do Consumidor, tais como aquelas que proíbem a venda casada (inciso I), recusa de atendimento (inciso II), envio de produto ou fornecer serviço sem solicitação (inciso III), prevalecer-se da fraqueza do consumidor (inciso IV), exigir vantagem excessiva (inciso V), execução de serviços sem orçamento (inciso VI), e majoração injustificada de preços (inciso X), dentre outros.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5224, 5252, 5273 e 5978¹⁶⁹, ajuizadas por diversos entes, sob fundamento de usurpação de competência da União em matéria consumerista,

¹⁶⁹ BRASIL. STF - Supremo Tribunal Federal. Controle concentrado. Julgamento conjunto das ADIs nºs 5.224, 5.252, 5.273 e 5.978. Leis estaduais nºs 15.659/2015 e 16.624/2017, do Estado de São Paulo. Sistema de inclusão e exclusão dos nomes dos consumidores nos cadastros de proteção ao crédito. (i) Necessidade de comunicação prévia dos devedores mediante carta registrada com aviso de recebimento (AR). Alteração normativa substancial. Previsão, na legislação modificadora, de comunicação por escrito, sem aviso de recebimento. Perda do objeto. Alegação de inconstitucionalidade da supressão do aviso de recebimento por consubstanciar retrocesso social. Inocorrência. Dispensabilidade do aviso de recebimento na comunicação de negativação de crédito (CDC, art. 42, § 3º, e Súmula nº 404/STJ). Modalidade de notificação ineficiente, custosa e inadequada à finalidade almejada. Ausência de razoabilidade na transferência do ônus financeiro da inadimplência do devedor para a sociedade em geral. (ii) Prazo de tolerância (20 dias de espera para efetivação da inscrição da dívida). Matéria pertinente ao direito das obrigações. Usurpação da competência legislativa privativa da União em matéria de direito civil e comercial (CF, art. 22, I). (iii) Procedimentos de inscrição nos registros e de correção de informações equivocadas: Aspectos marginais e acessórios da legislação infraconstitucional pertinente à regulamentação dos cadastros de inadimplentes não podem ser elevados à condição de valores constitucionais fundamentais. Ofensa meramente reflexa. 1. A mera utilização da expressão “Confederação” no nome social da CNDL (Confederação Nacional dos Dirigentes Logistas) não justifica, por si só, o tratamento da entidade como órgão sindical, muito menos a exigência de apresentação de registro sindical. A autora qualifica-se como entidade de classe nacional, representante dos interesses do comércio varejista em todo o território nacional, havendo demonstrado a representatividade adequada sob os aspectos objetivos (pertinência temática) e subjetivos (filiação em mais de 09 Estados). Preliminar rejeitada. 2. Ausência de impugnação especificada de parcela dos diplomas legislativos impugnados. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, bastando, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de confronto. Parcial conhecimento das ações. 3. No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa do sistema de proteção do crédito, aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para se prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente. 4. No caso, a sistemática da comunicação prévia do devedor por meio de carta registrada com aviso de recebimento (AR) claramente transgredir o modelo normativo geral criado pela União Federal (CDC, art. 42, § 3º, e Súmula nº 404/STJ), além de afetar direta e ostensivamente relações comerciais e consumeristas que transcendem os limites territoriais do ente federado. 5. A supressão do aviso de recebimento pela nova legislação paulista, longe de promover o retrocesso social, põe fim à manutenção de sistema incompatível com o modelo federal, manifestamente ineficiente e custoso, responsável pela transferência de todo o ônus financeiro da inadimplência do devedor para o Poder Público, os bons pagadores, os empresários e a sociedade em geral. 6. A concessão legislativa de prazo mínimo de 20 (vinte) dias, após a comunicação escrita, para o devedor pagar a dívida, caracteriza norma de direito civil e comercial, sujeita à competência legislativa privativa da União (CF, art. 21, I). Além disso, a medida reduz a eficiência dos sistemas de proteção ao crédito, prejudicando a atualidade, a correção e a confiabilidade do banco de informações. 7. O princípio da vedação do retrocesso social não se presta à finalidade de embaraçar toda e qualquer inovação legislativa que se mostre indesejável ou inconveniente sob a perspectiva unilateral de quem o invoca. Sua função é obstar políticas públicas capazes de por em risco o núcleo fundamental das garantias sociais estabelecidas e o patamar civilizatório mínimo assegurado pela Constituição. Aspectos marginais e acessórios da legislação infraconstitucional não podem ser elevados à condição de valores constitucionais fundamentais, pena de se constitucionalizar as leis ordinárias. 8. Ações diretas conhecidas em parte. Pedido parcialmente procedente. BRASIL. STF - Supremo Tribunal Federal. **ADI 5224**, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 09-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 16-03-2022 PUBLIC 17-03-2022.

relatadas pela Ministra Rosa Weber, e decididas em conjunto, invalidou os principais pontos da Lei Estadual nº 15.659/2015, questionada por regular a inclusão e exclusão de nomes de consumidores em cadastros de proteção ao crédito, a final, ficando restabelecida a prevalência das normas federais sobre a legislação estadual.

A propósito preconiza Ricardo Lewandowski que:

[...] em lição muito oportuna, considerada a quadra pela qual passamos, o jurista português Gomes Canotilho pontua que a “proibição do retrocesso nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas [...], mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos”, sob pena de afronta aos postulados da legítima confiança e da segurança dos cidadãos. Isso porque “o núcleo essencial dos direitos já realizado e efetivado através de medidas legislativas [...] deve considerar-se constitucionalmente garantido”, sendo inconstitucional a sua supressão “sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios”. O princípio da proibição do retrocesso, portanto, impede que, a pretexto de superar dificuldades econômicas, o Estado possa, sem uma contrapartida adequada, revogar ou anular o núcleo essencial dos direitos conquistados pelo povo. É que ele corresponde ao mínimo existencial, ou seja, ao conjunto de bens materiais e imateriais sem o qual não é possível viver com dignidade¹⁷⁰.

É, efetivamente, o questionamento que se impõe dirimir, apurando se causas exteriores, ainda que extremamente graves, constituem-se em fundamento hábil a ensejar a edição de diplomas legislativos que venham a afetar as relações de consumo, em detrimento dos direitos do consumidor, configurando, destarte, a afronta à proibição de retrocesso.

¹⁷⁰ LEWANDOWSKI, Ricardo. Proibição do retrocesso. **Folha de São Paulo**, Opinião, página A03, de 01 fev. de 2018. Disponível em: <<http://edicaodigital.folha.uol.com.br/index.html#/edition/75469?page=2§ion=1>> Acesso em: 25 out. de 2025.

4 O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O Código de Defesa do Consumidor veio dar eficácia e validade às normas constitucionais, aliás, por expressa disposição da vontade do legislador constituinte.

Inexistente, outrossim, valoração hierárquica em relação aos demais diplomas legais correlatos, observa-se a total autonomia do Código de Defesa do Consumidor, de modo que a legislação consumerista tem como norteador, e regulador, tão somente, as normas constitucionais.

Necessária essa independência da legislação consumerista que, dessa forma, surge desprendida de quaisquer amarras, valendo por si só, disciplinando e regulamentando seus dispositivos sem qualquer vinculação ou subordinação.

Uma legislação dessa envergadura se impõe por seu próprio conteúdo regulamentador e amplo espectro de abrangência e atuação.

4.1 Natureza jurídica do Código de Defesa do Consumidor (Lei ordinária ou Lei complementar)

O Código de Defesa do Consumidor é lei ordinária e não complementar e nem o fato da Constituição Federal dispor que as relações de consumo serão regidas por lei especial não lhe atribui status hierárquico inferior a qualquer outro diploma.

Esse, inclusive, é o entendimento da eminente professora Claudia Lima Marques para quem:

O Código de Defesa do Consumidor é formalmente uma lei ordinária, a Lei 8.078/1990, pois não foi aprovado sob a forma de Código ou de lei complementar, como poderia. Ocorre que essa lei, materialmente, é verdadeiramente uma lei de função social, como vimos, é lei de ordem pública econômica, lei de origem claramente constitucional. As normas de ordem pública estabelecem valores básicos e fundamentais de nossa ordem jurídica, são normas de direito privado, mas de forte interesse público, daí serem indisponíveis e inafastáveis através de contratos. O Código de Defesa do Consumidor é claro, em seu art. 1º, ao dispor que suas normas se dirigem à proteção prioritária de um grupo social, os consumidores, e que se constituem em normas de ordem pública, inafastáveis, portanto, pela vontade individual. São

normas de interesse social, pois as leis de ordem pública são aquelas que interessam mais diretamente à sociedade que aos particulares, daí poderem encontrar aplicação ex officio, em especial como a sanção do CDC é a da nulidade taxativa absoluta (parágrafo único do art. 278, do CPC c/c/ o parágrafo do art. 168 e art. 166, VII, do CC/2002)¹⁷¹.

Sob o aspecto formal, a lei ordinária, para aprovação, demanda maioria simples dos parlamentares presentes na sessão de votação, ao passo que a lei complementar, para aprovação, requer maioria absoluta, ou seja, metade mais um dos parlamentares membros de cada casa legislativa.

Constitui-se a lei ordinária na legislação típica, ou mais comum, ao passo que a lei complementar destina-se, em regra, a explicitar, de forma mais específica, alguma norma já prevista na Constituição Federal. Destarte, a última só é criada tendo em conta a necessidade de tornar mais claro o que está exposto na Carta Magna. Mostra-se necessária a lei complementar quando a Constituição Federal contiver disposição expressa nesse sentido, podendo ser proposta pelo Presidente da República, pelo Congresso Nacional, pelo Supremo Tribunal Federal, pelo Procurador Geral da República e, até, por iniciativa popular.

Já a lei ordinária trata de assuntos diversos, tais como aqueles atinentes a área penal, cível, tributária, administrativa, e da maior parte das normas jurídicas do país, regulamentando quase todas as matérias de competência da União. Ela:

[...] ocorre quando não há previsão específica. Necessita de sanção. As matérias do art. 48 da Constituição Federal devem ser veiculadas tanto por lei ordinária quanto complementar (está apenas quando explicitamente requerida pelo texto constitucional)¹⁷².

Há que se destacar, ainda, que a doutrina preconiza acerca da inexistência de hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária.

¹⁷¹ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 10ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 64.

¹⁷² ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 455.

Alguns autores, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, entendem que a lei complementar situa-se entre a emenda constitucional e a lei ordinária, ocupando espaço intermediário entre as duas espécies normativas¹⁷³.

Michel Temer, por seu lado, entende que não há hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária, ensinando que ambas encontram seu fundamento de validade no texto constitucional. Ora, se ambas têm a mesma nascente de validade, não seria correto afirmar que uma é superior à outra. Entendemos que a posição da inexistência de hierarquia é a mais adequada. Como tratam de campos materiais determinados (a lei complementar só existe quando expressamente requisitada a sua edição), não apresentam hierarquia, mas campos próprios de incidência, estando todas no mesmo patamar hierárquico¹⁷⁴.

Afigura-se, dessa forma, correto concluir que os traços diferenciadores entre a lei complementar e a lei ordinária situam-se precipuamente no campo da matéria versada e no quórum exigido para uma e outra.

4.2 Processo legislativo normativo para alteração do Código de Defesa do Consumidor

É, destarte, nessa seara ordinária que se insere o Código de Defesa do Consumidor e a distinção com a lei complementar mostra-se relevante, precipuamente, no que tange ao quórum não qualificado para aprovação de qualquer alteração legislativa.

Inobstante tratar-se o Código de Defesa do Consumidor de lei ordinária, para sua alteração, embora desnecessário o quórum qualificado, imperiosa é a observância dos princípios consumeristas insculpidos na Constituição Federal no que tange a proteção dos direitos da dignidade da pessoa consumidora.

¹⁷³ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 454-455.

¹⁷⁴ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 454-455.

Ou seja, inobstante a inexigência de quórum qualificado para alteração do Código de Defesa do Consumidor, bastando para tanto o quórum simples, a verdade é que a matéria, entretanto, requer, a observância de outros requisitos, quiçá, também relevantes.

Faz-se esse alerta para obviar alterações legislativas ofensivas aos direitos do consumidor, de modo que eventual alteração do Código de Defesa do Consumidor demanda necessariamente a consentaneidade a princípios fundamentais e normas maiores.

4.3 Autonomia do Código de Defesa do Consumidor

O Código de Defesa do Consumidor constitui-se em disciplina autônoma regida por princípios e regras próprias, totalmente independente dos demais ramos do direito, embora interligado a eles.

Isso porque o direito do consumidor, enquanto corolário de preceito constitucional fundamental, transita por várias vias das normas tradicionais do direito (civil, processual civil, penal, administrativo etc.).

Com a aprovação do Código de Defesa do Consumidor, o legislador constituinte possibilitou a criação de um sistema centrado na proteção e defesa dos interesses do consumidor.

Tal qual outros diplomas legais, porém, com um viés multidisciplinar, em respeito às modernas legislações, inclusive esparsas, o Código de Defesa do Consumidor constitui-se hoje em instrumento de consagração do respeito aos elementares direitos da relação consumerista.

Uma vez mais, a propósito, o ensinamento de Claudia Lima Marques:

O Código de Defesa do Consumidor é uma lei de função social, traz normas de direito privado, mas de ordem pública (direito privado indisponível), e normas de direito público. É uma lei de ordem pública econômica (ordem pública de coordenação, de direção e de proibição) e lei de interesse social (a permitir a proteção coletiva dos interesses

dos consumidores presentes no caso) como claramente especifica seu art. 1º, tendo em vista a origem constitucional dessa lei¹⁷⁵.

4.4 Hierarquia legislativa entre o Código de Defesa do Consumidor e a legislação específica editada durante a pandemia

Abstraída essa diferença entre lei complementar e ordinária, e situando-se a predominante maioria da legislação pátria no âmbito da segunda, é possível concluir acerca da inexistência de subordinação hierárquica entre o Código de Defesa do Consumidor e as demais legislações. Essa paridade mostra-se relevante para pontuar o equilíbrio e o respeito que deve nortear os diversos diplomas legais.

O direito do consumidor caracteriza-se, em nosso direito brasileiro, como espécie de microssistema que surgiu com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, em observância a cominação inserta no artigo 48 das Disposições Constitucionais Transitórias, no sentido que o legislador infra constitucional elaboraria um Código indicando uma organização normativa sistemática, contendo regras e princípios direcionados para o fim constitucional de proteger a parte mais fragilizada na relação de consumo.

A incidência do microssistema do direito do consumidor foi definida pelo legislador pátrio partindo da definição dos sujeitos envolvidos na relação de consumo, quais sejam, o consumidor, o fornecedor e o produto ou serviço.

A estrutura do Código de Defesa do Consumidor tem características de codificação, pois regulamenta relação jurídica específica para a qual se destina contendo princípios (artigo 4º), direitos básicos do indivíduo protegido (artigo 6º), inclusive, com os aspectos principais do direito material do consumidor, consubstanciados nos contratos e responsabilidade civil, direito processual, materializado na tutela do consumidor, direito administrativo, conforme regras de competência e sanções, e, por fim, direito penal consoante normatização de crime de consumo.

¹⁷⁵ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 10ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 52.

Há, destarte, conjunção de diversas disciplinas jurídicas, contextualizada num único diploma legal, que regulamenta aspectos específicos de diversos ramos do direito interligados pela ideia central do Código de Defesa do Consumidor, qual seja, a proteção do consumidor, especificamente, voltado para a tutela da vulnerabilidade de que revestido enquanto destinatário da proteção jurídica especial do legislador.

A técnica legislativa do Código de Defesa do Consumidor reporta-se a legislações de naturezas distintas, quais sejam, civil, penal, administrativa, processual etc., de modo que a relação do direito do consumidor, com estas e outras disciplinas jurídicas, é estabelecida para dar sentido e aplicação a tais normas, de forma consoante com as diretrizes do Código de Defesa do Consumidor, bem como no que tange as disciplinas referidas originalmente.

Adquire, destarte, o Código de Defesa do Consumidor “caráter de transversalidade”, segundo Bruno Miragem porque:

[...] impresso na sua relação com as diversas outras disciplinas jurídicas em vista da complementação de suas normas e, no sentido inverso na especialização das normas dos ramos tradicionais da ciência jurídica, em vista do princípio básico de proteção do consumidor vulnerável¹⁷⁶.

4.5 Diálogo das fontes entre o Código de Defesa do Consumidor e demais legislações

Há, dessa forma, estrita correlação entre o Código de Defesa do Consumidor e as demais legislações, sejam de natureza civil, processual, penal, administrativa, empresarial, concorrencial etc., estabelecendo autêntico diálogo entre esses diversos diplomas legais, emprestando eficácia um aos outros.

O termo “diálogo das fontes”, criado por Erik Jayme, e encampado por Claudia Lima Marques¹⁷⁷ dá ensejo a aplicação simultânea, coerente e coordenada das plúrimas fontes legislativas convergentes, possibilitando incidência de duas normas

¹⁷⁶ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 69.

¹⁷⁷ MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIM, Antônio Herman; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 28.

ao mesmo tempo, e ao mesmo caso, seja de forma complementar ou subsidiária, ensejando opção voluntária das partes em relação a fonte prevalente em questões que envolvam convenções internacionais e leis modelos, ou até permitindo opção por uma das leis em conflito abstrato:

Efetivamente, o direito do consumidor é direito fundamental, direito humano de nova geração, direito social e econômico positivado na Constituição brasileira (art. 5º, XXXII). E se a pós-modernidade, segundo Erik Jayme, é a época do pluralismo, com reflexos no direito da pluralidade de leis especiais, de agente a proteger, de sujeitos de uma relação de consumo, certo é que, segundo esse pensador alemão, a esse pluralismo se une o Leitmotiv do renascimento dos direitos humanos, do revival da importância dos direitos fundamentais, individuais ou mesmo coletivos, contrapondo-se antinomicamente ao movimento de aproximação econômica e de abertura comercial mundial. Interessante observar que também Jayme procura na Constituição a resposta para as antinomias modernas e a complexidade de sistemas legais descodificados. É o que parece acontecer no Brasil, onde a Constituição de 1988 prima pela lista de direitos fundamentais dentre os quais se destaca o definido no inciso XXXII do art. 5º: “O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. O art. 48 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988 ordenou ao legislador ordinário organizar um Código de Defesa do Consumidor, em plena era da descodificação...Assim, dessa lista de direitos fundamentais nascerá a legislação infraconstitucional, nos novos códigos, uma codificação já diferente. É a reconstrução através de nova microcodificação. O Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/1990, nasce, pois, da Constituição brasileira. O art. 5º estabelece, como direito fundamental do cidadão brasileiro, a defesa dos seus direitos como consumidor. O art. 170 estabelece que a ordem constitucional econômica do nosso mercado será baseada na livre iniciativa (caput), mas limitada pelos direitos do consumidor (inciso V), e, por fim, o art. 48 das Disposições Transitórias determina a elaboração de lei tutelar exatamente em forma de código, conjunto de normas sistematizado por uma ideia básica, a da proteção desse sujeito especial. O instrumento de renovação teórica, o instrumento de renovação dos direitos fundamentais do cidadão, estava dado, estava posto na Constituição¹⁷⁸.

Trata-se, sem dúvida, de resposta ao desafio da aplicação das leis no complexo sistema de direito privado atual. Implica num diálogo entre as diversas fontes legislativas, ainda que sejam elas de natureza diversa. Ocorre uma interação de legislações convergentes levando a um diálogo salutar entre os diversos diplomas legais ensejando a justa solução ao caso concreto.

¹⁷⁸ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 10ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 140-141.

Nesse particular, imperioso observar a estrita relação de interdependência entre, por exemplo, o Código de Defesa do Consumidor e (I) o direito civil, precipuamente, na aplicação da função social do contrato e na responsabilidade civil dos empresários; (II) no concernente ao direito processual civil no tange aos poderes instrutórios do juiz e a possibilidade de aplicação da inversão do ônus da prova; (III) com o direito penal,, no que tange a tutelada dos crimes contra a relações de consumo e a economia popular; (IV) com o direito administrativo no que pertine ao poder de polícia na fiscalização e controle das atividades dos fornecedores; (V) com o direito empresarial monitorando a proteção do vulnerável; (VI) com o direito concorrencial na observância da livre concorrência; (VII) com o direito ambiental na preservação da qualidade saudável da vida e afastamento da degradação ambiental; (VIII) com a legislação que trata da proteção geral de dados preservando a intimidade das pessoas.

Imperioso, também, consignar a relação estabelecida entre o Código de Defesa do Consumidor e a legislação que cuida do tratamento preferencial destinado ao superendividado, precipuamente, no particular que ao proteger quem assim se encontra, obviamente em estado de profunda vulnerabilidade, não poderá arvorar-se na tutela de qualidade de vida e, conseqüentemente, terá oportunidade de desfrutar dos contratos de transporte e nem de turismo.

O próprio Código de Defesa do Consumidor traz em seu bojo normas de natureza regulamentadora desses campos do direito, além do disciplinamento por meio de leis esparsas com as quais, entretanto, a legislação consumerista conserva estrita relação.

A propósito, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14.08.2018) que teve, dentre outros, o fim de regulamentar a criação de bancos de dados de consumidores, dando plena eficácia ao artigo 43 do Código de Defesa do Consumidor.

Não menos oportuno, no que tange ao diálogo das fontes, a interligação existente entre o Código de Defesa do Consumidor e as legislações editadas durante a pandemia de Covid-19, que vieram regulamentar o transporte aéreo nacional e internacional (Lei nº 14.034/2020), bem como aquela que disciplinou o setor de turismo e hospedagem (Lei nº. 14.046/2020), dentre outras, objeto de análise detida mais adiante.

5 OS FUNDOS ENQUANTO INSTRUMENTO DE GARANTIA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

Em paralelo a tudo quanto foi dito até agora, no contexto do diálogo das fontes entre o Código de Defesa do Consumidor e as legislações correlatas, relativamente à concretização e efetividade do presente estudo, como a final será explanado, mostra-se imperiosa a análise da relação existente entre os direitos do consumidor e os Fundos eventualmente disponibilizados para eficaz alcance da legislação consumerista tal qual idealizada.

Para Fábio Siebeneichier de Andrade e Flaviana Rampazzo Soares:

[...] os fundos de indenização, especificamente, compõem um montante de recursos cuja vocação essencial é a de destinar-se ao amparo (compensação, reparação ou auxílio) das vítimas de determinado dano, constituindo um regime coletivo de indenização. São geralmente (embora não necessariamente) dotados de personalidade jurídica especial, que lhes confere certa autonomia e podem atuar no sentido de substituir a modalidade de responsabilidade individual ou a esta associarem-se para complementá-la, podendo, ainda, ser uma ferramenta subsidiária, havendo ou não sub-rogação do fundo quanto à indenização paga, em relação ao responsável pelo dano. Há que se considerar que os fundos não constituem regime especial de responsabilidade, mas, sim, um mecanismo alternativo de indenização, ou mesmo de auxílio, à vítima, que possa estar desassistida pelo sistema indenizatório tradicional¹⁷⁹.

Em clara demonstração da disposição do legislador em atribuir eficácia à legislação consumerista, instituiu-se a criação e funcionamento de Fundos para dar concretude à proteção do consumidor.

Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá para um Fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais ou Municipais dos quais, necessariamente, participarão o Ministério Público e

¹⁷⁹ ANDRADE, Fábio Siebeneichier de; SOARES, Flaviana Rampazzo Soares. Os Fundos de indenização para as vítimas de crime cujo autor é desconhecido ou incerto como exemplo de solidariedade social na responsabilidade civil contemporânea: breves notas de direito comparado. **Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil**, Belo Horizonte, v. 17, p. 43-63, jul./set. 2018, p. 46.

representantes da sociedade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados¹⁸⁰.

O advento da instituição dos Fundos coroou ingente esforço para possibilitar que, em situações específicas, o aplicador da lei, seja ele de ordem administrativa ou judicial, conte com instrumento hábil a proporcionar retorno para a sociedade quando se tratar de transgressão de normas de consumo aptas a gerar recursos para iniciativas que, afinal, revertam em benefício da coletividade.

Consiste o objetivo dos Fundos, essencialmente, (I) na prevenção e reparação de danos, (II) educação e capacitação, e (III) aprimoramento dos órgãos de defesa¹⁸¹.

As fontes de recursos desses Fundos, por sua vez, decorrem de condenações judiciais, multas administrativas e termos de ajustamento de conduta.

Os consumidores têm direito de acesso à informação sobre os riscos dos produtos e serviços mostrando-se essencial que sejam cientificados de seus direitos, porque o Código de Defesa do Consumidor, essencialmente, tutela o consumidor contra a publicidade enganosa, a prática abusiva e a necessidade de informação clara e adequada sobre os produtos e serviços.

A intervenção e atuação do Ministério Público e de órgãos de defesa do consumidor, precipuamente dos PROCONs, é fundamental para a proteção dos direitos do consumidor no que tange aos Fundos.

Deveras importante aprofundar no estudo e funcionamento dos Fundos como forma, afinal, de proporcionar ao legislador hábil instrumento na proteção do consumidor diante de situações calamitosas.

¹⁸⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Fundo de Defesa dos Direitos Difusos**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/institucional>. Acesso em: 22 set. 2025.

¹⁸¹ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Fundo de Defesa dos Direitos Difusos**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/institucional>. Acesso em: 22 de set. 2025.

5.1 Legislação regente

A legislação acerca dessa matéria principiou com o Decreto nº 92.302, de 16.01.1986, que foi o primeiro diploma legal a tratar detalhadamente do Fundo da Lei da Ação Civil Pública prestando-se como modelo para as subsequentes¹⁸².

Posteriormente, veio a lume o Decreto nº 96.617, de 31.08.1988, que alterou o artigo 3º, parágrafo único, do Decreto 92.302, sem, no entanto, interferir de forma substancial na estrutura do Fundo e de seu Conselho gestor¹⁸³.

A Constituição Federal, na sequência, no artigo 167, inciso IX¹⁸⁴, instituiu a exigência de autorização legislativa para a criação de Fundos.

Ato contínuo, o Decreto nº 407, de 27.12.1991, revogou os Decretos nº 92.302/86 e 96.617/88, que, por outro lado, também, foi revogado pelo Decreto nº 1.306 de 09.11.94 (artigo 13)¹⁸⁵.

Mais recentemente, a Lei nº 9.008, de 21.03.95, dando cumprimento ao mandamento constitucional (artigo 167, inciso IX, da Constituição Federal), criou, na estrutural organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD) (artigo 13 da Lei nº 7.347/85), dispondo detalhadamente acerca do Fundo no que tange à sua finalidade (artigo 1º, § 1º), recursos que o compõem (artigo 1º, § 2º), e aplicação deles (artigo 1º, § 3º)¹⁸⁶.

Nesse particular, mais especificamente, a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24.07.1985), em seu artigo 13, estipula que:

¹⁸² LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo. Algumas considerações acerca do Fundo para reconstituição dos bens lesados. **Revista dos Tribunais** 726/96, p. 71-82, 1996.

¹⁸³ LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo. Algumas considerações acerca do Fundo para reconstituição dos bens lesados. **Revista dos Tribunais** 726/96, p. 71-82, 1996.

¹⁸⁴ IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa. BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024

¹⁸⁵ LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo. Algumas considerações acerca do Fundo para reconstituição dos bens lesados. **Revista dos Tribunais** 726/96, p. 71-82, 1996.

¹⁸⁶ LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo. Algumas considerações acerca do Fundo para reconstituição dos bens lesados. **Revista dos Tribunais** 726/96, p. 71-82, 1996.

[...] havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo, gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados¹⁸⁷.

De todas as ações civis públicas as únicas que poderão ter seu objeto revertido ao Fundo, para a reconstituição dos bens lesados, são as de natureza indenizatória, consistentes em ressarcimento pecuniário, e as cominatórias de multas, condicionadas à transgressão, por parte do condenado, de preceito imposto pelo julgador (artigo 1º, § 2º, incisos I a V, da Lei nº 9.008, de 21.03.95, que trata dos recursos que compõem o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, bem como pelo artigo 2º, inciso I a V, do Decreto 1.306/94)¹⁸⁸.

Reverterá para o Fundo o resultado das execuções fundadas nos chamados compromissos de ajustamento de condutas, que se constituem em títulos executivos extrajudiciais (artigo 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública, acrescentado pelo artigo 113 do Código de Defesa do Consumidor¹⁸⁹).

Já o artigo 57, do Código de Defesa do Consumidor, com a redação dada pela Lei nº 8.656, de 21.05.1993, comina que:

[...] a pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos¹⁹⁰.

¹⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

¹⁸⁸ LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo. Algumas considerações acerca do Fundo para reconstituição dos bens lesados. **Revista dos Tribunais** 726/96, p. 71-82, 1996, p. 82.

¹⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

¹⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

É verdade que o artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor comina a possibilidade de utilização de todo e qualquer espécie de ação para defesa de interesses difusos e coletivos, aplicável a ação civil pública por força do artigo 21 da Lei nº 7.347/85 introduzido pela Lei nº 8.078/90¹⁹¹.

Instituíram-se, por força desses diplomas legais, os chamados Fundos para ressarcimento dos bens lesados, que têm a finalidade de proporcionar a destinação de recursos em favor da sociedade.

5.2 Espécies de fundos

O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) foi criado pela Lei 7.347, de 24/07/1985 e tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valores artísticos, estéticos, histórica, turística, paisagística, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos¹⁹².

O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) nasceu com a missão de defesa e a recomposição de danos causados a direitos difusos e coletivos, conforme elencado no artigo 1º, §1º, da Lei nº 9.008/1995, qual seja:

O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos¹⁹³.

¹⁹¹ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

¹⁹² BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Fundo de Defesa dos Direitos Difusos**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/institucional>. Acesso em: 22 set. 2025.

¹⁹³ BRASIL. **Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995**. Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9008.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

No contexto dos direitos do consumidor, os Fundos estão relacionados, especificamente, à defesa de direitos difusos como, por exemplo, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) ou, ainda, os fundos estaduais e municipais criados para proteger e defender os direitos dos consumidores.

Os Fundos de Defesa de Direitos Difusos, em termos genéricos, são criados para financiar projetos e ações que visam proteger direitos difusos e coletivos incluindo os direitos do consumidor. Esses Fundos, por exemplo, recebem recursos de condenações judiciais ou administrativas que visam reparar danos aos direitos difusos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) poderá prever, mediante prévia autorização do gestor do fundo, a transferência de receitas provenientes de recursos diretamente arrecadados entre fundos do Ministério Público que exerçam função programática.

Para cumprir sua missão, o FDD, estabeleceu cinco eixos temáticos, consistentes na: (I) promoção da recuperação, conservação e preservação do meio ambiente, (II) proteção e defesa do consumidor, (III) promoção e defesa da concorrência, (IV) patrimônio cultural brasileiro, e (V) outros direitos difusos e coletivos¹⁹⁴.

O FDD é gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), que é responsável pela seleção dos projetos que serão financiados com os recursos do fundo; se reúne mensalmente para reuniões ordinárias e, extraordinariamente, sempre que convocado, nos termos de seu regimento interno.

As atividades administrativas do Fundo são realizadas pela estrutura fornecida pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que é composta pelo Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos (DPPDD), que executa todas as atividades necessárias para a atuação do FDD, desde a elaboração de editais, a análise técnica dos projetos submetidos ao

¹⁹⁴ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Fundo de Defesa dos Direitos Difusos**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/institucional>. Acesso em: 22 set. 2025.

CFDD¹⁹⁵, a formalização dos convênios até o acompanhamento e fiscalização dos projetos.

¹⁹⁵ BRASIL. **Conversão da MPv nº 913, de 1995.** Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências.

Faço saber que o PRESIDENTE DA REPÚBLICA adotou a Medida Provisória nº 913, de 1995, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, José Sarney, Presidente, para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD).

§ 1º O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

§ 2º Constituem recursos do FDD o produto da arrecadação:

I - das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347, de 1985;

II - das multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, desde que não destinadas à reparação de danos a interesses individuais; (Revogado pela Lei nº 13.146, de 2015)

III - dos valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto da indenização prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

IV - das condenações judiciais de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989;

V - das multas referidas no art. 84 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

VI - dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;

VII - de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo;

VIII - de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

§ 3º Os recursos arrecadados pelo FDD serão aplicados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no § 1º deste artigo.

Art. 2º O CFDD, com sede em Brasília, será integrado pelos seguintes membros:

I - um representante da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - um representante do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

III - um representante do Ministério da Cultura;

IV - um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária;

V - um representante do Ministério da Fazenda;

VI - um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;

VII - um representante do Ministério Público Federal;

VIII - três representantes de entidades civis que atendam aos pressupostos dos incisos I e II do art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985.

Art. 3º Compete ao CFDD:

I - zelar pela aplicação dos recursos na consecução dos objetivos previstos nas Leis nºs 7.347, de 1985, 7.853, de 1989, 7.913, de 1989, 8.078, de 1990, e 8.884, de 1994, no âmbito do disposto no § 1º do art. 1º desta Lei;

II - aprovar e firmar convênios e contratos objetivando atender ao disposto no inciso I deste artigo;

III - examinar e aprovar projetos de reconstituição de bens lesados, inclusive os de caráter científico e de pesquisa;

IV - promover, por meio de órgãos da administração pública e de entidades civis interessadas, eventos educativos ou científicos;

V - fazer editar, inclusive em colaboração com órgãos oficiais, material informativo sobre as matérias mencionadas no § 1º do art. 1º desta Lei;

VI - promover atividades e eventos que contribuam para a difusão da cultura, da proteção ao meio ambiente, do consumidor, da livre concorrência, do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, paisagístico e de outros interesses difusos e coletivos;

VII - examinar e aprovar os projetos de modernização administrativa a que se refere o § 3º do art. 1º desta Lei.

Para atender sua finalidade, o FDD lança, periodicamente, editais para a seleção de projetos que serão financiados com os recursos do fundo, que lista expressamente todos os entes que podem participar, valores dos projetos que podem ser financiados e sua duração, entre outros. Após o recebimento das propostas, o CFDD seleciona os melhores projetos, de acordo com os critérios definidos no edital e divulgados pelo conselho em suas atas. Esses projetos selecionados são formalizados e acompanhados pela estrutura administrativa do fundo¹⁹⁶.

5.3 Direito comparado

No direito comparado a proteção ao consumidor se externa por meio de instrumentos legais, precipuamente, pelos códigos de defesa do consumidor, vigentes em cada país e que fixam os direitos básicos e deveres aos fornecedores.

Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar o funcionamento do CFDD.

Art. 5º Para a primeira composição do CFDD, o Ministro da Justiça disporá sobre os critérios de escolha das entidades a que se refere o inciso VIII do art. 2º desta Lei, observando, dentre outros, a representatividade e a efetiva atuação na tutela do interesse estatutariamente previsto.

Art. 6º O § 2º do art. 2º da Lei nº 7.913, de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 2º Decairá do direito à habilitação o investidor que não o exercer no prazo de dois anos, contado da data da publicação do edital a que alude o parágrafo anterior, devendo a quantia correspondente ser recolhida ao Fundo a que se refere o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Art. 7º Os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 1990, que "Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências", passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: [...]

Art.39 [...]

XII - deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou deixar a fixação de seu termo inicial a seu exclusivo critério."

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: [...]

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes."

Art. 98. A execução poderá ser coletiva, sendo promovida pelos legitimados de que trata o art. 82, abrangendo as vítimas cujas indenizações já tiveram sido fixadas em sentença de liquidação, sem prejuízo do ajuizamento de outras execuções. [...]

Art. 8º Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 854, de 26 de janeiro de 1995.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

BRASIL. Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995. Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9008.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

¹⁹⁶ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.** Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/institucional>. Acesso em: 22 set. 2025.

Cada país, em regra, tem sua própria estrutura legal e administrativa para lidar com a recuperação de bens lesados e a reparação de danos coletivos, desconhecendo-se a existência de modelo básico único.

A partir dos anos noventa, diversos países adotaram seus próprios códigos de defesa do consumidor, inclusive, servindo-se como inspiração do nosso, à época, recém aprovado.

Não obstante, tem-se as Diretrizes das Nações Unidas para a Proteção do Consumidor (UNGCP) que procuram harmonizar a legislação nacional com os princípios globais de defesa do consumidor.

Não se tem notícia da existência, no direito estrangeiro, de idêntico Fundo para Reconstituição de Bens Lesados (FRBL), embora haja notícia de presença de fundos similares, com regulamentações e estruturas próprias, destacando-se, dentre eles, nos Estados Unidos os *Restitution Funds* ou na União Europeia os programas de reparação a vítimas de crimes.

Acerca da matéria, com firmeza, aponta Pedro Paulo Cardoso que:

O sistema internacional oferece muitas alternativas quanto ao monitoramento dos instrumentos de emergência. Além da constelação de Organizações Não-Governamentais (ONGs), há várias iniciativas dentro das Organizações Intergovernamentais (Sistema ONU) no tocante à matéria. Desde as iniciativas políticas e diplomáticas do Secretário Geral, passando pelas resoluções da Comissão de direitos humanos, investigações sobre casos particulares de abusos de direitos humanos em situações de vigência formal ou de fato de emergência, até a atenção particular que é dispensada na implementação do art. 4º do Pacto pelo Comitê dos Direitos Humanos. Um complexo mecanismo de manejo está, também, disponível na Organização Internacional do Trabalho. Tanto as obrigações e deveres derivados do Direito Internacional dos Direitos Humanos como do Direito das Organizações completam o controle interno dos Estados-membro do sistema da ONU e que podem substituí-lo, a nosso ver, em caso de inércia ou colapso da proteção local¹⁹⁷.

Ainda que sob o enfoque de ressarcimento civil para vítimas de crime, a conclusão de Fábio Siebeneichier de Andrade e Flaviana Rampazzo Soares, acerca dos fundos, tem inteira aplicação, uma vez que:

¹⁹⁷ CARDOSO. Pedro Paulo. Estado de Emergência (Sistema de Emergência). Dimensões Jurídico-Filosóficas e Aspectos Constitucionais. **Revista de Direito Público. RDP 93/47**, jan-mar 1990, p 1217-1237, 1990, p. 1222.

Vislumbra-se, portanto, que o desenvolvimento do mecanismo dos fundos implica um movimento no sentido de socializar os riscos, reduzindo de algum modo o protagonismo da responsabilidade individual. Por outro lado, trata-se de um modelo que apresenta um entrelaçamento de paradigmas, tanto de direito público quanto de direito privado (a partir da responsabilidade do Estado e Seguridade Social, de um lado, e, de outro, da utilização do direito de seguros), evidenciado pela regulamentação estatal do sistema indenizatório, quando fundos de indenização se instalam em determinado sistema jurídico¹⁹⁸.

5.4 Fundos no Brasil

Há diversos Fundos em funcionamento no Brasil cumprindo trazer à tona rápida referência a alguns deles para melhor dimensionar suas importâncias e realizações.

Em Capanema, Estado do Pará, desde 20.08.2019, foi criado o Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor (FMDC).

Criado pela Lei Municipal nº 1.846/1999, e reorganizado pela também Lei Municipal nº 2.120/2001, em Pato Branco, Estado do Paraná, foi instituído o Conselho do Fundo Municipal de Defesa do Consumidor (FMDC), tendo como objetivo receber recursos destinados ao desenvolvimento de ações e serviços de proteção e defesa dos direitos dos consumidores, bem como dar sua correta destinação, tendo por finalidade prevenir e reparar os danos causados à coletividade de consumidores no âmbito municipal¹⁹⁹.

No Piauí, por exemplo, o Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (FEPDC) financia projetos que visam ressarcir a coletividade por danos a direitos difusos e coletivos, com recursos de sanções aplicadas pelo PROCON e ações civis públicas²⁰⁰.

¹⁹⁸ ANDRADE, Fábio Siebeneichier de; SOARES, Flaviana Rampazzo Soares. Os Fundos de indenização para as vítimas de crime cujo autor é desconhecido ou incerto como exemplo de solidariedade social na responsabilidade civil contemporânea: breves notas de direito comparado. **Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil**. Belo Horizonte, v. 17, p. 43-63, jul./set. 2018, p. 62.

¹⁹⁹ BRASIL. FMDC - Conselho do Fundo Municipal de Defesa do Consumidor. **Portal dos Conselhos Municipais de Pato Branco**. Disponível em: <conselhos.patobranco.pr.gov.br/conselhos-do-fundo-municipal-de-defesa-do-consumidor-fmdc> Acesso em: 22 set. 2025.

²⁰⁰ PIAUÍ (estado). Ministério Público do Estado do Piauí. **FEPDC - Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor**. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/fundo-do-consumidor/> Acesso em: 22 set. 2025.

O Fundo Municipal de Defesa do Consumidor (FMDC) da Cidade de São Paulo foi criado pelo Decreto nº 58.079, de 24 de janeiro de 2018, instituído pelo artigo. 57, da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, regulamentada pelo Decreto Federal nº 2.181, de 20 de março de 1997, com objetivo de dar suporte financeiro às políticas, ações e serviços de prestação e defesa dos consumidores, no âmbito municipal²⁰¹.

Os recursos financeiros para manutenção e financiamento desse Fundo paulista originam-se de valores decorrentes de condenações judiciais de que tratam os artigos 11 e 13 da Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985; de valores destinados ao Município por força da aplicação da multa prevista no inciso I, do artigo 56, e no parágrafo único, do artigo 57, ambos, da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, bem como a multa cominada em decorrência do descumprimento de obrigação contraída em termo de ajustamento de conduta; das transferências orçamentárias oriundas de outras entidades públicas; dos rendimentos decorrentes de depósitos bancários e aplicações financeiras, observadas as disposições legais pertinentes; e de outras receitas que vierem a ser destinadas ao FMDC²⁰².

O Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (FEPDC), previsto no Código de Defesa do Consumidor e na Lei Complementar nº 66, de 2003 (alterada pela Lei Complementar nº 144, de 2017) de natureza e individualização contábeis, duração indeterminada e função programática, tem por objetivo financiar ações para o cumprimento dos objetivos da Política Estadual de Relações de Consumo, de forma a prevenir e reparar danos causados ao consumidor.

Os recursos arrecadados pelo FEPDC são destinados à consecução de projetos, aquisição de bens e realização de atividades que promovem, aprimoram e

²⁰¹ SÃO PAULO (estado). **Lei nº 18.292 de 25 de ago de 2025**. Dispõe sobre o sistema municipal de Defesa do Consumidor e dá outras providências. Assembleia Legislativa de São Paulo, SP. Disponível em: <https://www.sinesp.org.br/legislacao/saiu-no-doc-legislacao/22423-lei-n-18-292-de-25-08-2025-dispoe-sobre-o-sistema-municipal-de-defesa-do-consumidor-e-da-outras-providencias> Acesso em: 22 set. 2025.

²⁰² MINAS GERAIS (estado). Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/fundos-do-ministerio-publico/fundo-estadual-de-protecao-e-defesa-do-consumidor/> Acesso em: 22 set. 2025.

fomentam a defesa e o direito do consumidor, a educação para o consumo e a capacitação e modernização administrativa e funcional dos órgãos públicos²⁰³.

O Fundo é constituído, entre outros recursos, por indenizações e multas decorrentes de decisões judiciais em ações civis públicas relativas ao direito do consumidor, com condenações a pagamento em dinheiro, bem como por valores provenientes das multas aplicadas pelo Programa Estadual de Proteção ao Consumidor (Procon-MG) e ainda por valores oriundos de termos de ajustamento de conduta firmados no âmbito das Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor do Estado de Minas Gerais.

Poderão ser beneficiários do FEPDC o órgão ou entidade da administração direta ou indireta, estadual ou municipal que tenha a atribuição de defender ou proteger o consumidor, bem como de promover a educação para o consumo; entidades não governamentais sem fins lucrativos, legalmente constituídas nos termos da lei civil, com pelo menos um ano de existência e que tenham como finalidade principal a defesa e a proteção do consumidor; e o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon-MG), mediante aprovação, na forma da lei, de orçamento operacional para custeio de suas atividades²⁰⁴.

Recentemente, em 25 de agosto de 2025, o Município de São Paulo trouxe a lume a Lei nº 18.292, que organizou o Sistema Municipal de Defesa do Consumidor (SMDC) regulamentando, dentre outros, a atuação de “órgãos e entidades da Administração Pública Municipal e associações civis que se dedicam a proteção e defesa do consumidor” no âmbito municipal.

²⁰³ MINAS GERAIS (estado). Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/fundos-do-ministerio-publico/fundo-estadual-de-protecao-e-defesa-do-consumidor/> Acesso em: 22 set. 2025.

²⁰⁴ MINAS GERAIS (estado). Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/fundos-do-ministerio-publico/fundo-estadual-de-protecao-e-defesa-do-consumidor/> Acesso em: 22 set. 2025.

5.5 Abrangência dos fundos

Relevante a relação estabelecida entre a legislação oriunda de normas de ordem pública, tanto daquelas regentes da ação civil pública quanto da proteção outorgada ao consumidor.

Os Fundos de Defesa do Consumidor foram e são criados para financiar projetos que defendam os direitos dos consumidores. Constituem-se, destarte, em mecanismos de apoio à proteção e defesa dos consumidores.

Há, também, Fundos criados para gerenciar recursos, destinados a projetos de defesa do consumidor, bem como financiar projetos que protegem os direitos dos consumidores, além de outros interesses difusos, tais como o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID) e o Fundo Municipal de Defesa do Consumidor (FMDC)²⁰⁵.

Em níveis estaduais e municipais existem fundos específicos que visam a proteção e defesa dos consumidores, utilizando recursos provenientes de multas e condenações aplicadas por força de processos judiciais e administrativos.

5.6 Importância dos fundos na atualidade

Tão somente da análise retro ultimada é possível concluir acerca do relevante papel desempenhado pelos Fundos, em termos genéricos, na tutela dos direitos do consumidor.

É verdade que os fundos, presentemente, não têm alcançado os resultados desejados, provavelmente porque não tem sido efetivamente utilizados segundo a mens legis idealizada quando de sua criação.

Acresce a isso o fato de inexistir previsão legal que determine seja a aplicação dos recursos obtidos com a condenação obrigatoriamente vinculados ao local onde

²⁰⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Fundo de Defesa dos Direitos Difusos**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/institucional>. Acesso em: 22 set. 2025.

se deu o dano ensejador da ação reparatória, constituindo-se, destarte, em risco a aplicação das receitas dos Fundos ser totalmente desvirtuada de sua efetiva finalidade.

A dificuldade de mensurar patrimonialmente a extensão do dano, decorrente por exemplo da propaganda enganosa, bem como a aplicação dos recursos em local diverso de onde ocorreu o dano a ser indenizado, constituem-se em causas que desacreditam a utilização e funcionalidade dos Fundos.

Entretanto, tirando algumas conclusões dessa relevante função desempenhada pelos Fundos, como a final será explanado, factível apontar para a imperiosidade do aperfeiçoamento dessa instituição com a consequente utilização, de forma mais pujante e prática, para, de forma efetiva, tutelar os direitos do consumidor, principalmente em períodos de crise pandêmica, por exemplo.

Em suma, os fundos desempenham um papel importante na proteção dos direitos do consumidor, seja através dos direitos do consumidor, seja através do investimento em ações de defesa ou da reparação de danos.

5.7 Criação de fundo emergencial, mantido pelo poder público e pelo setor produtivo, para subvencionar a atividade comercial e empresarial em períodos de crise

Afigura-se, também, de forma concorrente à alteração legislativa, premente a necessidade de repensar o Código de Defesa do Consumidor, com aperfeiçoamento do atual, e explicitação das normas correlatas, enquanto instrumento exclusivo de tutela do consumidor, à vista de fatos extraordinários e imprevisíveis, de modo que eventos como os verificados durante a pandemia decorrentes da Covid-19 não se constituam em pretexto circunstancial a justificar a ingerência indevida no Código de Defesa do Consumidor a ponto de acarretar a vulneração de direitos básicos dos consumidores.

Imperioso que, nos incisos do artigo 4º, do Código de Defesa do Consumidor, que versa acerca da Política Nacional de Relações de Consumo, que no *caput* tutela as:

[...] necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde, e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria de sua qualidade vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo²⁰⁶.

Seja acrescida referência expressa à preservação desses direitos mesmo em períodos extraordinários e imprevisíveis de pandemia.

O mesmo deve ser dito, porém, de forma efetiva, em relação ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, especificamente, no que pertine ao artigo 106, inciso IX, do Código de Defesa do Consumidor, que trata de “incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, a formação de entidades de defesa do consumidor pela população e pelos órgãos públicos estaduais e municipais”²⁰⁷.

Acredita-se que a junção desses dispositivos legais em proposta legislativa, mesmo diante de situações excepcionais, prestar-se-á a assegurar e garantir a tutela dos direitos do direito do consumidor.

E, nesse particular, não se pode deixar de propor a criação de um Fundo específico destinado a fazer frente a situações emergenciais decorrentes de fatos imprevisíveis e extraordinários, assegurando a continuidade da atividade mercantil, sem, entretanto, vulnerar direitos de consumidores.

Esse Fundo, diversamente daqueles já existentes de tutela aos bens lesados, seria constituído e subsidiado por empresários, fornecedores, instituições financeiras, prestadores de serviços, enfim, todos os segmentos produtivos ligados ao consumo, subvencionado e subsidiado pelo poder público, paritariamente constituído, ou por órgão isento, porém, constituído especificamente para essa única finalidade.

²⁰⁶ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

²⁰⁷ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

O Fundo seria constituído por prévias contribuições oriundas dos segmentos produtivos do mercado e teria como única e exclusiva finalidade a preservação da atividade mercantil quando afetada por fatores externos imprevisíveis, tais como a pandemia.

Para não onerar o consumidor, recorrer-se-ia a esse Fundo para possibilitar o enfrentamento da crise eventualmente instalada, com superação dos efeitos deletérios dela decorrentes.

Acredita-se, nessa linha, a instituição de parâmetros seguros e consistentes, dentro da estrita legalidade, tanto a preservar a atividade comercial, em relação aos exercentes, sem, entretanto, onerar os consumidores como, efetivamente, terminou por ocorrer quando da Covid-19.

Também, dessa forma, criar-se-á uma estrutura específica, hábil, eficiente, autônoma, e suficientemente dotada de condições para debelar fatores adversos da envergadura da pandemia.

Sugere-se, inclusive, texto nesse sentido: Fica instituído o Fundo Nacional de Defesa do Consumidor com a finalidade de, subvencionando o setor produtivo, assegurar a proteção do consumidor em períodos decorrentes de fatos imprevisíveis ou extraordinários, tais como endemias, pandemias, ou situações de extrema anormalidade sanitária, ou social, ou econômica, que afetem o equilíbrio e a estabilidade da sociedade.

Para tanto, o Fundo será constituído por contribuições paritárias de todos os segmentos produtivos da sociedade, relativos ao mercado consumidor de fornecimento de produtos e serviços.

Essas contribuições ultimar-se-ão trimestralmente pelas entidades associativas de cada setor mediante a destinação de valor equivalente àquele destinado para as representações de cada ente associativo.

Os valores destinados ao Fundo em hipótese alguma poderão ser utilizados em finalidade diversa daquela para a qual constituído, qual seja, preservativa da proteção dos direitos do consumidor em períodos de extremo caos.

Fica estipulado que, na hipótese de insuficiência de recursos para enfrentamento da crise, o Poder Público, pela União, deverá subvencionar o Fundo pelo prazo e valores necessários assegurado, posteriormente, ressarcimento.

Serão estabelecidas regras para funcionamento do Fundo observadas sua real finalidade e destinação.

Acredita-se que, com a inclusão de dispositivo expresso no sentido de inatingibilidade das normas consumeristas por força de pandemia, ou similares, e instituição de fundo específico para balizar e direcionar recursos para situações emergenciais, o direito do consumidor estará particularmente imune a iniciativas passivas de ofensa.

Tem-se conhecimento, nesse sentido, no âmbito do Congresso Nacional, apenas, da existência do Projeto de Lei nº 1.798, de 2024, de autoria de Deputado Gilson Daniel cominando destinação de “parcela das arrecadações de recursos financeiros advindos do pagamento de multas por crimes e infrações ambientais, do pagamento de compensações ambientais, e dos advindos de acordos judiciais e extrajudiciais de reparação de danos socioambientais, além das sobras orçamentarias de cada ano, para o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), com última movimentação em 02.06.2025, vez que aguarda parecer do Relator na Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CINDRE)²⁰⁸.

Entretanto, como se vê, a proposição legislativa retro alvitada em muito difere do projeto já existente que, na verdade, constitui-se, tão somente, em remodelagem dos conhecidos fundos dos bens lesados, e não como aqui proposto, de constituição de autêntica instância específica preservativa do direito do consumidor constituída de recursos oriundos do setor produtivo.

²⁰⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL nº 1.798/2024**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2433212> Acesso em: 05 out. 2025.

6 A FORÇA VINCULATÓRIA DOS CONTRATOS

Para tornar factível, adiante, a análise das mudanças, diga-se impostas, levadas a efeito no âmbito das relações contratuais, em face das consequências decorrentes da pandemia, cumpre trazer à tona, primeiramente, princípios e conceitos aplicáveis aos contratos.

E, nesse particular, imperioso lembrar, inicialmente, que o contrato, primordialmente, é uma relação paritária estruturada em inequívoca manifestação de vontade no sentido de vincular-se a determinados efeitos.

Os contratos vinculam as partes que subscrevem-no constituindo-se em despojamento de parcela da liberdade inerente a todas as pessoas. Quem adere a um pacto, em determinada proporção, abre mão de parte de sua esfera de autonomia, obviamente, levado por um interesse maior que torna vantajosa a submissão.

A adesão a uma convenção, aqui entendida como contrato, implica que, de antemão, não cumprida a avença nos termos em que pactuada, certamente, acarretará que o inadimplente será instado a fazê-la coercitivamente. E, inexistindo justificativa plausível para a recalcitrância, com certeza, o desidioso será compelido a cumprir aquilo a que se obrigou ou, eventualmente, suportará as correspondentes perdas e danos.

É o que preceitua o artigo 427 do Código Civil para quem “a proposta de contrato obriga o proponente, se o contrário não resultar dos termos dela, da natureza do negócio, ou das circunstâncias do caso”²⁰⁹.

Nessa dimensão o escólio de Maria Helena Diniz para quem:

O contrato é o acordo de duas ou mais vontades na conformidade da ordem jurídica, destinado a estabelecer uma regulamentação de interesses entre as partes, com o escopo de adquirir, modificar ou extinguir relações jurídicas de natureza patrimonial²¹⁰.

²⁰⁹ BRASIL. **Lei nº 10.406**. Código Civil, Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 22 SET. 2024.

²¹⁰ DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 398.

Desse mesmo teor a lição de Caio Mário da Silva Pereira:

Com o passar do tempo, entretanto, e com o desenvolvimento das atividades sociais, a função do contrato ampliou-se. Generalizou-se. Qualquer indivíduo sem distinção de classe, de padrão econômico, de grau de instrução - contrata. O mundo moderno é o mundo do contrato. E a vida moderna o é também, e em tão alta escala que, se se fizesse abstração por um momento do fenômeno contratual na civilização de nosso tempo, a consequência seria a estagnação da vida social. O *homo economicus* estancaria as suas atividades. É o contrato que proporciona a subsistência de toda a gente. Sem ele, a vida individual regrediria, a atividade do homem limitar-se-ia aos momentos primários. Mesmo nos regimes socialistas não foi possível abolir o contrato. Na URSS, onde se distinguiram os dois setores, público e privado, da economia, os contratos sobreviviam. Neste, a função social do contrato é aproximadamente igual à que o acompanha nos regimes capitalistas. No setor da economia pública, não obstante pertencerem ao Estado os órgãos de produção, adotava-se o contrato como fator psicológico e moral. Quando a mina de carvão contratava com a usina siderúrgica, e esta com a fábrica de vagões, todas sabiam que tinham de cumprir os itens impostos pela lei que aprovara o plano quinquenal. Mas assim mesmo contratavam, como que para se sentirem diretamente vinculadas, empenhando sua palavra no sentido da realização daqueles objetivos. Mas não é só este o aspecto a considerar. Paralelamente à função econômica, aponta-se no contrato uma outra civilizadora em si, e educativa. Aproxima ele os homens e abate as diferenças. Enquanto o indivíduo admitiu a possibilidade de obter o necessário pela violência, não pode apurar o senso ético, que somente veio a ganhar maior amplitude quando o contrato convenceu das excelências de observar normas de comportamento na consecução do desejado. Dois indivíduos que contratam, mesmo que não se estimem, respeitam-se. E enquanto as cláusulas são guardadas, vivem em harmonia satisfatória, ainda que pessoalmente se não conheçam²¹¹.

Cumpre, agora, no particular, feito esse preâmbulo, dimensionar a aplicação da teoria da força obrigatória dos contratos na esfera do âmbito do Código Civil e do Código de Defesa do Consumidor.

²¹¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. V. III, 11ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 11-12.

6.1 *Pacta sunt servanda* no Código Civil

O princípio da força obrigatória do contrato, conhecido de forma clássica por *pacta sunt servanda*, consiste no racionalmente necessário efeito vinculatório que emana do contrato em relação às partes que o integram.

Nem poderia ser diferente, e nem mesmo esperar consequência diversa, ou seja, que de uma relação contratual não decorressem efeitos vinculatórios aos contratantes.

Para Orlando Gomes:

[...] o princípio da força obrigatória consubstancia-se na regra de que o contrato é lei entre as partes. Celebrado que seja, com observância de todos pressupostos e requisitos necessários à sua validade, deve ser executado pelas partes como se suas cláusulas fossem preceitos legais imperativos. O contrato obriga os contratantes, sejam quais forem as circunstâncias em que tenha de ser cumprido. Estipulado validamente seu conteúdo, vale dizer, definidos os direitos e obrigações de cada parte, as respectivas cláusulas têm, para os contratantes, força obrigatória. Diz-se que é intangível, para significar-se a irretratabilidade de acordo de vontades. Nenhuma consideração de equidade justificaria a revogação unilateral do contrato ou a alteração de suas cláusulas, que somente se permitem mediante novo concurso de vontades. O contrato importa restrição voluntária da liberdade; cria vínculo do qual nenhuma das partes pode desligar-se sob o fundamento de que a execução a arruinará ou de que não o teria estabelecido se houvesse previsto a alteração radical das circunstâncias. Essa força obrigatória atribuída pela lei aos contratos é a pedra angular da segurança do comércio jurídico²¹².

Despojado de vínculo obrigatório, o contrato sofreria a vicissitude da fragilidade em desfavor da exigibilidade de cumprimento das suas cláusulas, constituindo-se em avença sem compulsoriedade.

Destarte, a força vinculatória do contrato submete a vontade das partes pactuantes ao convencionado na avença de modo que, somente por caso fortuito ou força maior, ou inadimplência voluntária, que o pacto deixa de ser cumprido.

Essa característica do contrato, na verdade, constitui-se em fator de segurança jurídica que estabiliza as relações sociais e jurídicas no seio da sociedade.

²¹² GOMES, Orlando. **Contratos**. 25ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 36.

Causa repulsa ao direito como admissível, em circunstâncias normais, que uma avença seja firmada com o deliberado e prévio propósito de descumprimento.

A força vinculatória dos contratos também deita raízes nas relações consumeristas, fazendo valer sua força em relação a todas as partes contratantes, sejam consumidores ou não.

Essa característica mostra relevância porque, mesmo tratando de vínculo decorrente de consumo, não admite, em circunstâncias normais, possa uma das partes esquivar-se injustificadamente de cumprir o que se obrigou num pacto vinculante.

Entretanto, o princípio *pacta sunt servanda* vem experimentando, nos dias atuais, mitigação em decorrência da incidência de princípios outros que relativizam sua indiscriminada aplicabilidade.

Para Roberto Senise Lisboa:

[...] nos contratos bilaterais torna-se possível o desequilíbrio superveniente da relação jurídica, impondo-se por uma série de fatores uma onerosidade maior para uma das partes, em detrimento da outra. Por conta disso, torna-se salutar a revisão judicial do negócio jurídico, reconduzindo-se a relação contratual ao equilíbrio inicial da avença²¹³.

Trata-se da incidência da teoria da resolução do contrato por onerosidade excessiva, conhecida por teoria da imprevisão, que possibilita, em casos específicos e excepcionais, o afastamento do princípio *pacta sunt servanda*, em respeito, precipuamente, ao fim social a que se destinam os contratos e a boa-fé objetiva.

Destarte, ainda no plano de incidência das normas civis privadas, não se pode mais conceber a aplicação indiscriminada do princípio *pacta sunt servanda*, que teve sua incidência prevalente nas concepções liberais e individualistas do século XIX, mas que, presentemente, na fluência do século XXI, não mais se justifica, constituindo-se, destarte, em manifesto instrumento de opressão econômica.

²¹³ LISBOA, Roberto Senise. Comentários ao Código Civil. In: CAMILLO, Carlos Eduardo Nicoletti; FUJITA, Jorge Shiguemitsu; TALAVERA, Glauber Moreno; SCAVONE JR., Luiz Antonio (coord.). **Comentários ao Código Civil artigo por artigo**. 1ª Edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 484.

A propósito, nesse sentido, o ensinamento de Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho de que:

[...] em uma época como a atual, em que os contratos paritários cedem lugar aos contratos de adesão, o *pacta sunt servanda* ganhou um matiz mais discreto, temperado por mecanismos jurídicos de regulação do equilíbrio contratual, a exemplo da teoria da imprevisão. Aliás, a teoria da imprevisão, construída a partir da revivescência da vetusta cláusula *rebus sic stantibus* do direito canônico, é invocada quando um acontecimento superveniente e imprevisível torna excessivamente onerosa a prestação imposta a uma das partes, em face da outra que, em geral, se enriquece à sua custa ilicitamente. Interessa observar que o enriquecimento da parte contrária à que se onera não é elemento indispensável para a ocorrência da teoria, visto que situações há, nas quais a própria parte credora também resta prejudicada pela superveniência do acontecimento imprevisível²¹⁴.

Diverso não é o escólio de Ruy Rosado de Aguiar Junior, citado por Otávio Luiz Rodrigues Junior, para quem:

[...] é possível que o fato futuro se abata sobre o devedor sem que daí decorra maior vantagem para o credor, e nem por isso deixa de existir a onerosidade excessiva que justifique a extinção ou a modificação do contrato por iniciativa do devedor²¹⁵.

Uma vez mais, Roberto Senise Lisboa preconiza que:

[...] uma interpretação principiológica viabiliza, no meu entender, a aplicação da teoria da onerosidade excessiva nos contratos bilaterais, mediante a boa-fé objetiva e a idéia de equilíbrio permanente da relação contratual, que dela deriva²¹⁶.

Em suma, por força da teoria da imprevisão, nas relações civis, intenta-se mitigar os rigores do princípio *pacta sunt servanda* toda vez que uma das partes contratantes estiver nitidamente desfavorecida no equilíbrio contratual de modo a imperar a pacificação nas relações sociais.

²¹⁴ GAGLIANO, Pablo Gagliano e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de Direito Civil**. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva 2017, p. 401.

²¹⁵ AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado *apud* GAGLIANO, Pablo Gagliano e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de Direito Civil**. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva 2017, p. 401.

²¹⁶ LISBOA, Roberto Senise. Comentários ao Código Civil. *In*: CAMILLO, Carlos Eduardo Nicoletti; FUJITA, Jorge Shiguemitsu; TALAVERA, Glauber Moreno; SCAVONE JR., Luiz Antonio (coord.). **Comentários ao Código Civil artigo por artigo**. 1ª Edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 485.

6.2 Cláusula *rebus sic stantibus*

A cláusula *rebus sic stantibus* deita origem no direito romano e constitui-se em princípio reconhecido e admitido no direito internacional e em diversas legislações nacionais, dentre elas o direito civil pátrio, tendo como alcance que “as coisas permaneçam assim”, constituindo-se em exceção a outro princípio contratual de notória envergadura, qual seja, *pacta sunt servanda*, que dispõe que os contratos devem ser cumpridos.

[...] a teoria da imprevisão, construída a partir da revivescência da vetusta *clausula rebus sic stantibus* do direito canônico, é invocada quando um acontecimento superveniente e imprevisível torna-se absolutamente onerosa a prestação imposta a uma das partes, em face da outra que, em geral, se enriquece à sua custa ilicitamente. Interessa observar que o enriquecimento da parte contrária à que se onera não é elemento indispensável para a ocorrência da teoria, visto que as situações há, nas quais a própria parte credora também resta prejudicada pela superveniência do acontecimento imprevisível²¹⁷.

Outrora, já ensinava Washington de Barros Monteiro:

[...] Acentua-se, contudo, modernamente, um movimento de revisão do contrato pelo juiz; conforme as circunstâncias, pode este, fundando-se em superiores princípios de direito, boa-fé, comum intenção das partes, amparo do fraco contra o forte, interesse coletivo, afastar aquela regra, até agora tradicional e imperativa. Uma de suas aplicações é a cláusula *rebus sic stantibus*, abreviação da fórmula: *contractus qui habent tractum sucessivum et dependentiam* de futuro *rebus sic stantibus intelliguntur* (nos contratos de trato sucessivo ou a termo, o vínculo obrigatório entende-se subordinado à continuação daquele estado de fato vigente ao tempo da estipulação)²¹⁸.

Tem essa cláusula como função precípua garantir a equidade contratual, ajustando o contrato a novas realidades que não foram previstas originariamente ou que, ao longo do cumprimento da avença, tiveram impacto significativo na execução do contrato.

²¹⁷ GAGLIANO, Pablo Gagliano; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de Direito Civil**. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 401.

²¹⁸ MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**. V. 5. 31ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 10.

Para que a cláusula *rebus sic stantibus* seja aplicada é necessário, cumulativamente, primeiro, que ocorram mudanças fundamentais nas circunstâncias que existiam no momento da celebração do contrato; segundo, que sejam imprevisíveis, ou, pelo menos, não previstas quando da celebração do contrato; terceiro, por fim, que essas mudanças tornem o cumprimento do contrato excessivamente oneroso para uma das partes, de forma que comprometa o equilíbrio contratual.

Tem como consequência, destarte, possibilitar a revisão do contrato, a sua rescisão ou a adaptação das condições para que o pacto possa ser cumprido em novas condições.

Trata-se, em suma, de princípio jurídico que prevê a possibilidade de rescisão ou revisão de um contrato quando as circunstâncias então existentes no momento de sua celebração são alteradas de forma fundamental ou substancial.

A superveniência desses fatores, implicando em mudança significativa no estado das partes contratantes, implica que o contrato, dependendo da ocorrência, poderá ser revisto ou até rescindido.

Constitui-se, por fim, essa cláusula na base da teoria da imprevisão ensejando a revisão de contratos de execução continuada ou diferida quando da superveniência de fatos imprevisíveis ou extraordinários que tornem o cumprimento da avença excessivamente onerosa a uma das partes.

6.3 *Pacta sunt servanda* e teoria da imprevisão no Código de Defesa do Consumidor

Partindo da observância que “a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato”, consagrada no artigo 421, do Código Civil de 2002, e anteriormente assegurada no parágrafo único, do artigo 2.035, do Código Civil de 1916, tem-se que a liberdade de contratar impõe limitações aos contratantes, jungidos que estarão a ditames superiores de interesse público mais relevante daquele objeto da pactuação.

A esse propósito, ensina Maria Helena Diniz:

A liberdade contratual não é absoluta, pois está limitada não só pela supremacia da ordem pública, que veda convenção que lhe seja contrária e aos bons costumes, de forma que a vontade dos contratantes está subordinada ao interesse coletivo, mas também pela função social do contrato, que o condiciona ao atendimento do bem comum e dos fins sociais. Consequentemente, o órgão judicante ante o caso sub judice, para delimitar a função social do contrato, poderá fazer aferições ativas de ordem social, jurídica, moral ou econômica. Consagrado está o princípio da socialidade. Repelido está o individualismo, e os contratantes deverão sujeitar sua vontade às normas de ordem pública, que fixam os interesses da coletividade e as bases jurídicas fundamentais em que repousam a ordem econômica e moral da sociedade e os bons costumes, relativos à moralidade social. O art. 421 é um princípio geral de direito, ou seja, uma norma que contém uma cláusula geral. A "função social do contrato" prevista no art. 421 do novo Código Civil constitui cláusula geral, que impõe a revisão do princípio da relatividade dos efeitos do contrato em relação a terceiros, implicando a tutela externa do crédito; reforça o princípio de conservação do contrato, assegurando trocas úteis e justas e não elimina o princípio da autonomia contratual, mas atenua ou reduz o alcance desse princípio, quando presentes interesses individuais ou interesse individual relativo à dignidade da pessoa humana²¹⁹.

O Código de Defesa do Consumidor, de forma peremptória, rompeu com o princípio *pacta sunt servanda*, no que tange sua incidência em relação aos contratos pactuados sob a égide consumerista, reconhecendo que, em matéria de consumo, vigora a regra da oferta que vincula as partes.

A relação contratual experimentou significativa renovação em seus princípios e conceitos, precipuamente, por força, primeiro, do incremento que a sociedade delegou às atividades contratuais, sempre em constante evolução; segundo, a passagem do país de uma economia essencialmente agrícola para outra industrializada, regida por regras de mercado, de índole capitalista; terceiro, a gestação de uma sociedade mais voltada para o consumo; e, por fim, quarto, a intervenção mais significativa do poder público nas relações jurídicas.

Nessa nova concepção do direito, estribada na prevalência da função social, o contrato não é mais terreno fértil para indiscriminada liberdade e exacerbada prevalência da autonomia da vontade das partes. Há que se observar normas cogentes editadas para superar o desequilíbrio formal e material dos pactuantes.

²¹⁹ DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 16ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 393.

E, nesse contexto, obrigatoriamente, deve-se atentar, segundo Claudia Lima Marques²²⁰ para, primeiro, a limitação da liberdade contratual e nova visão do abuso; segundo, a relativização da força obrigatória dos contratos; terceiro, a proteção da confiança e dos interesses legítimos e, por fim, quarto, nova noção de equilíbrio mínimo das relações contratuais.

O Código de Defesa do Consumidor adotou, como norma básica, a possibilidade de “modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fato superveniente que as tornem excessivamente onerosas” (artigo 6º, inciso V, do Código de Defesa do Consumidor).

Teria, por esse mandamento legal, numa primeira análise, adotado o Código de Defesa do Consumidor, de forma incondicional, a teoria da imprevisão em seu arcabouço jurídico possibilitando, dessa forma, a revisão contratual por força de fatos supervenientes que tornem excessivamente onerosa a adimplência da avença.

Inobstante os peremptórios termos do dispositivo legal, o entendimento prevalente é no sentido que a revisão judicial dos contratos pactuados sob a égide da legislação consumerista não segue o rigor do legislador civil, precipuamente aquele estampado no artigo 478 do Código Civil, que consagra expressamente a teoria da imprevisão.

Na verdade, a teoria adotada pelo Código de Defesa do Consumidor difere em gênero e grau daquela prevista no Código Civil, contentando-se o legislador consumerista, tão somente, com a presença da onerosidade, para configurar o desequilíbrio contratual excessivo, prescindindo da imprevisibilidade.

Princípio que, na visão consumerista, se materializa no equilíbrio de forças entre o fornecedor e o consumidor, partindo de uma avaliação concreta da capacidade de cada uma das partes suportar os ônus advindos das relações pactuadas.

²²⁰ MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. 6ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 267-298.

Destarte, a teoria da imprevisão, mitigada em seus rigores, notadamente pela desnecessidade do requisito da imprevisibilidade, faz-se presente no Código de Defesa do Consumidor²²¹ por força da instituição das cláusulas abusivas insertas no artigo 51, mais especificamente, pelo disposto no inciso IV, cumulado com o parágrafo primeiro, inciso III, preceituando, nesses dispositivos que:

São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: IV estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade” e que “ § 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vantagem que: III - se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso.

Basta, dessa forma, que, numa relação de consumo, se façam presentes cláusulas leoninas causando desequilíbrio contratual e implicando desvantagem excessivamente onerosa em desfavor do consumidor para ensejar a revisão de cláusulas contratuais.

Inequívoco, destarte, o propósito do legislador consumerista de estabelecer um reequilíbrio de forças entre o fornecedor e o vulnerável, disponibilizando ao segundo instrumentos que amenizam a disparidade existente proporcionando meios que tornem igualitária a relação jurídica. Manifesta, nesse sentido, a desproporção de forças entre uma instituição financeira, na disponibilização de crédito, e um adquirente de contrato de mútuo, na aquisição de eventual empréstimo, ainda mais, na confecção do contrato, regido por cláusulas adredemente preparadas e submetidas sem liberdade de questionamento pelo tomador.

E, como as transações de consumo são mais dinâmicas, céleres e informais, fastioso seria impor cláusulas rigorosas para possibilitar a equivalência de forças na relação contratual, tornando-se imprescindível, como efetivamente ocorreu, a mitigação dos rigores da teoria da imprevisão.

²²¹ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

6.4 Vedação de incidência da teoria da imprevisão em desfavor do consumidor

Não há, portanto, que se falar em incidência da teoria da imprevisão para a relação consumerista, ainda que em favor da parte vulnerável, mas apenas em cláusulas abusivas, menos ainda admitir sua aplicação em favor da parte mais favorecida no contrato de consumo, qual seja, em favor do empresário, do fornecedor, do prestador de serviços ou de instituições financeiras.

A discussão sobre a incidência da chamada teoria da imprevisão no direito brasileiro já tinha sido em parte resolvida pelo Código do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que no seu art. 6º, V, erigiu como princípio da relação de consumo o do equilíbrio econômico do contrato, explicitando ser direito do consumidor a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas. O Código Civil de 2002 resolveu de vez a problema no disciplinar a resolução por onerosidade excessiva nos seus arts. 478 a 480. Admitindo-se que os contratantes, ao celebrarem a avença, tiveram em vista o ambiente econômico contemporâneo, e previram razoavelmente para o futuro, o contrato tem de ser cumprido, ainda que não proporcione às partes o benefício esperado. Mas, se tiver ocorrido modificação profunda nas condições objetivas coetâneas da execução, em relação às envolventes da celebração, imprevisas e imprevisíveis em tal momento, e geradoras de onerosidade excessiva para um dos contratantes, ao mesmo passo que para o outro proporciona lucro desarrazoado, cabe ao prejudicado insurgir-se e recusar a prestação. Não o justifica uma apreciação subjetiva do desequilíbrio das prestações, porém a ocorrência de um acontecimento extraordinário, que tenha operado a mutação do ambiente objetivo, em tais termos que o cumprimento do contrato implique em si mesmo e por si só o enriquecimento de um e empobrecimento do outro.

Para que se possa invocar a resolução por onerosidade excessiva é necessário ocorram requisitos de apuração certa, explicitados no art. 478 do Código Civil: a) vigência de um contrato de execução diferida ou continuada; b) alteração radical das condições econômicas no momento da execução, em confronto com o ambiente objetivo no da celebração; c) onerosidade excessiva para um dos contratantes e benefício exagerado para o outro; d) imprevisibilidade daquela modificação²²².

²²² PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. V. III. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 165-166.

Em relação a legislação de consumo, regida por regulamento próprio e específico, com certeza, não se cogita a incidência da teoria da imprevisão que não seja em favor do consumidor.

Isso porque, como exposto alhures, segundo o Código Civil, a aplicação da teoria da imprevisão tem incidência em situações imprevisíveis e extraordinárias, que fogem do alcance da pessoa comum, não se admitindo sua aplicação quando decorrente de contrato de adesão no qual a parte mais forte economicamente impõe as cláusulas da avença.

É o que, numa primeira conclusão, se extrai da análise da regulamentação inserta no artigo 478, do Código Civil.

A melhor exegese é aquela que, efetivamente, afasta a possibilidade de incidência da teoria da imprevisão em favor da parte não vulnerável nas relações consumeristas, porque detentora de melhores e maiores informes e dados, típicos da atividade mercantil por ela exercidos, não podendo arguir, em seu favor, qualquer imprevisão ou extraordinariedade que justifique a alteração unilateral das cláusulas contratuais.

Do exposto, até agora, é possível concluir que a teoria da imprevisão não se aplica à parte não vulnerável, seja aquela regida pelo Código Civil, seja a adotada pelo Código de Defesa do Consumidor.

É, na verdade, a aplicação em plenitude, da teoria do risco a qual todo o empreendedor encontra-se jungido ao enveredar pelo desenvolvimento de atividade comercial. Esse risco é inerente a toda atividade empresarial e sobrepuja as vicissitudes e adversidades que eventualmente possa enfrentar, não lhe sendo lícito aduzir, em benefício próprio, prejuízo por força de fatos imprevisíveis ou extraordinários.

O Código de Defesa do Consumidor não contempla qualquer hipótese que albergue alegação dessa envergadura, em favor da parte mais favorecida na avença, obviamente, excluída a hipótese quando o empresário atua como destinatário final do produto ou do serviço quando, então, porque considerado vulnerável, terá, em seu favor, o beneplácito da legislação consumerista, mais especificamente, a não incidência de cláusulas abusivas.

Vedado, é, inclusive, à parte não fragilizada, a possibilidade de recorrer à aplicação da teoria da imprevisão, segundo as regras da legislação civil comum, que, face a especificidade, por tratar-se de norma genérica, tem sua incidência excluída em favor da prevalente legislação consumerista.

Em suma, ao comerciante, fornecedor, ou ao prestador de serviços, não é dado valer-se da teoria da imprevisão competindo-lhe dar execução ao contrato nos termos em que pactuado.

Concluir pela não incidência da teoria da imprevisão, e nem socorro das clamadas cláusulas abusivas, além de não colocar a parte não vulnerável em posição desvantajosa em relação ao consumidor, na verdade, almeja uma equiparação de forças entre a parte economicamente mais frágil e aquela detentora de recursos.

Não há, e nem haveria de se cogitar, mecanismos legais que venham em socorro da parte não vulnerável na relação contratual de consumo, sob pena de tornar inócua a finalidade precípua do Código de Defesa do Consumidor, por força de cominação constitucional, que é proteger o hipossuficiente.

É, destarte, na esteira desses entendimentos legislativos e doutrinários, há muito consolidados no ordenamento jurídico pátrio, que surge o questionamento acerca da legalidade e admissibilidade de legislação protetiva de setor e classe empresarial, alcançados com as consequências nefastas da pandemia, que assolou a humanidade como um todo e que atingiu indistintamente ricos e pobres, poderosos e frágeis, grandes e pequenos, empresários e consumidores.

Perquire-se, em consequência, a esta altura, se o legislador pátrio estaria autorizado a afrontar dispositivo constitucional, se habilitado a editar normas protetivas em benefício de segmento produtivo e prestador de serviço em detrimento de outro, mais vulnerável, ao arrepio da Lei Magna, como efetivamente ocorrente durante a pandemia.

Essa a reflexão que se impõe levar a cabo, como forma de escudo a proteger o consumidor, que recebeu a preferência por expressa disposição do legislador constitucional.

6.5 As excludentes do Código de Defesa do Consumidor em matéria de vício e defeito do produto e serviço

Entretanto, entendendo-se como excludente de responsabilidade civil a justificativa prevista em lei para que determinada pessoa não responda por eventuais danos causados à outra pessoa, o Código de Defesa do Consumidor, nos artigos 12, § 3º, incisos I, II e III, e 14, § 3º, incisos I e II, elenca as hipóteses que eximem os fornecedores e prestadores de serviço de suportar eventuais danos causados por força da atividade por eles exercida.

As excludentes de responsabilidade do fornecedor nos casos de vício ou defeito do produto ou serviço no Código de Defesa do Consumidor são a (I) inexistência do vício ou defeito; (II) a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro e (III), e, no de produtos, o não lançamento de mercado.

A ocorrência de uma dessas situações, em tese, poderá isentar o fornecedor de obrigação de reparar os danos causados.

O Código de Defesa do Consumidor embora adotando a teoria da responsabilidade objetiva, como regra, porém, admite causas excludentes de responsabilidade do fornecedor, demonstrando que não segue a teoria do risco integral, que não admite excludentes de responsabilidade, mas em teoria de risco mitigado, reconhece a possibilidade de culpa exclusiva da parte contrária em casos particulares, ou decorrente de caso fortuito ou força maior.

6.6 A aceitação em parte da força maior e do caso fortuito externo como excludentes de responsabilidade

Interessa para o presente estudo a análise do caso fortuito ou força maior enquanto excludentes de eventual responsabilização considerando a ocorrência de evento imprevisível e inevitável como uma tragédia ou desastre natural que danifica produtos ou serviços.

Quando se trata de caso fortuito, hipótese não abarcada pelo artigo 12, do Código de Defesa do Consumidor existe certa controvérsia doutrinária.

Parte dos doutrinadores sustenta que o caso fortuito não afasta a responsabilidade do fornecedor, pois faz parte dos riscos de seu negócio, afastando apenas a responsabilidade subjetiva.

Não obstante, eventos imprevisíveis e inevitáveis, alheios à atividade do fornecedor, também podem eximir sua responsabilidade.

Há correntes doutrinárias que sustentam que não cabe perquirir sobre outras possíveis causas excludentes da responsabilidade do fornecedor e que não se pode ir além das eximentes expressamente tratadas na lei consumerista porque a reparabilidade civil defendida pelo Código de Defesa do Consumidor abraçou a teoria do risco integral.

É o caso de Roberto Senise Lisboa para quem “o microssistema é incompatível com as normas do sistema civil que exoneram a reparabilidade por caso fortuito ou força maior²²³” porque, a seu juízo, a lei do consumidor silencia em relação a essa matéria, de modo que não deveriam ser aplicadas as normas do Código Civil considerando que na interpretação das normas restritivas de direito não pode o intérprete estender a aplicação da norma, devendo se ater a sua forma declarativa ou estrita.

Nesse mesmo sentido restritivo é o posicionamento de Rizzato Nunes para quem o legislador consumerista foi deveras taxativo quanto às excludentes expressamente elencadas no Código de Defesa do Consumidor, de forma exaustiva, não permitindo espaço para exemplificações²²⁴.

Em sentido diametralmente contrário, Antonio Herman de Vasconcelos Benjamin²²⁵, com a autoridade de ter sido um dos elaboradores da legislação consumerista, preconiza que o caso fortuito e força maior, enquanto regra geral

²²³ LISBOA, Roberto Senise. **Responsabilidade civil nas relações de consumo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 271.

²²⁴ MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIM, Antônio Herman; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 169.

²²⁵ BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. **Comentários ao código de proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 67.

excludente de responsabilidade civil, não foram expressamente excluídas pelo Código de Defesa do Consumidor, de modo que se prestam a afastar o dever de indenizar.

Caso fortuito e força maior. Responsabilidade objetiva. Esta imputabilidade objetiva, baseada no profissionalismo dos fornecedores e no defeito efetivamente existente, afastaria qualquer alegação de que o defeito seria, por exemplo, oriundo de caso fortuito ou força maior quando da atividade do fornecedor (corte de energia, erro do computador, erro dos prepostos, clonagem de cartão de crédito por criminosos etc.). Não se diga que a ideia do descumprimento de um dever legal de segurança (existência do defeito no produto), isto é, a exigência de um ato antijurídico para que se impute a responsabilidade legal a alguns agentes, não é compatível com a teoria da responsabilidade objetiva, que visa, em última análise, regular os efeitos de um ilícito civil (até valorado como antijurídico) e alcançar uma justiça distributiva²²⁶.

É desse mesmo posicionamento Jaime Marins para quem a força maior e o caso fortuito devem ser aceitas como exoneratórias da responsabilidade civil porque afastam o nexo de causalidade, indispensável para que haja responsabilização²²⁷.

Zelmo Denari, embora admitindo que o caso fortuito e a força maior não estão entre as causas eximentes da responsabilidade pelo fato do produto, ressalva que:

[...] a doutrina mais atualizada já se advertiu de que esses acontecimentos ditados por forças físicas da natureza ou que, de qualquer forma, escapam ao controle do homem tanto podem ocorrer antes como depois da introdução do produto no mercado de consumo²²⁸.

João Batista de Almeida ensina que:

[...] apesar de não prevista expressamente na Lei de proteção, ambas as hipóteses possuem força liberatória e excluem a responsabilidade, porque quebram a relação de causalidade entre o defeito do produto e o dano causado ao consumidor²²⁹.

²²⁶ MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIM, Antônio Herman; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 263.

²²⁷ MARINS, Jaime. **Responsabilidade da empresa pelo fato do produto**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 154.

²²⁸ MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIM, Antônio Herman; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 118-119.

²²⁹ ALMEIDA, João Batista. **A proteção jurídica do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 69.

Destarte, o entendimento prevalente converge no acolhimento do caso fortuito e da força maior como excludentes da responsabilidade civil do fornecedor, na exata medida em que se deve compreender a lei consumerista, como legislação destinada a proteger relações de consumo, e não exclusivamente o consumidor, de tal sorte que, ocorrido o fato imprevisível e inevitável, após a colocação do produto ou serviço no mercado de consumo, haveria a quebra do nexo causal, não se podendo responsabilizar o fornecedor por evento que não deu causa, nem tinha como prevê-lo ou mesmo evitá-lo.

Tendo o Código de Defesa do Consumidor adotado a teoria do risco da atividade enquanto pressuposto para responsabilização do fornecedor, por consequência, justifica-se a aplicação subsidiária dos princípios insculpidos no Código de Defesa do Consumidor naquilo que a lei consumerista foi omissa, que leva à conclusão de que força maior e caso fortuito são plenamente aplicáveis na esfera de consumo.

Ao revés, se o Código de Defesa do Consumidor tivesse adotado como princípio a teoria do risco integral, com certeza, as hipóteses de caso fortuito e força maior estariam afastadas da incidência da legislação consumerista.

O Superior Tribunal de Justiça, na esteira do voto do relator Ministro Eduardo Ribeiro, assentou que

O fato de o artigo 14, parágrafo 3º, do Código de Defesa do Consumidor não se referir ao caso fortuito e a força maior, ao arrolar as causas de isenção de responsabilidade do fornecedor de serviços, não significa que, no sistema por ele instituído, não possam ser invocados²³⁰.

Destarte, a doutrina e a jurisprudência majoritária entendem que o caso fortuito e a força maior rompem o nexo de causalidade que é necessário para se configurar a reparabilidade e que, portanto, são causas excludentes desta, desde que ocorram

²³⁰ AUTOMÓVEL. ROUBO OCORRIDO EM POSTO DE LAVAGEM. FORÇA MAIOR. ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE. I. O fato de o art. 14, § 3º do Código de Defesa do Consumidor não se referir ao caso fortuito e à força maior, ao arrolar as causas de isenção de responsabilidade do fornecedor de serviços, não significa que, no sistema por ele instituído, não possam ser invocadas. Aplicação do art. 1.058 do Código Civil. II. A inevitabilidade e não a imprevisibilidade é que efetivamente mais importa para caracterizar o fortuito. E aquela há de entender-se dentro de certa relatividade, tendo-se o acontecimento como inevitável em função do que seria razoável exigir-se. LEX. **Jurisprudência do STJ e Tribunais Regionais Federais**. 132/2020, p. 101.

após a inserção do produto no mercado, isso porque é dever do fornecedor disponibilizar produtos de qualidade, livres de defeitos.

Outra questão relevante, nesse particular, é a diferenciação entre o caso fortuito interno e o caso fortuito externo.

O caso fortuito interno é o fato imprevisível, inevitável, ocorrido no momento da fabricação do produto ou da prestação do serviço e não exclui a reparabilidade do fornecedor, pois está ligado aos riscos de seu empreendimento.

O caso fortuito externo é aquele que não guarda nenhuma relação com a atividade do fornecedor, sendo absolutamente estranho ao produto ou serviço, tendo ocorrido em momento posterior ao de sua fabricação ou formulação e que, portanto, exime o fornecedor de reparação.

O Superior Tribunal de Justiça entende que o fortuito externo, que não tem relação com a atividade do fornecedor, é causa excludente, porém, o fortuito interno, ligado à atividade, não.

As excludentes podem ser aplicadas tanto no caso do vício do produto, relacionado que está a qualidade do produto ou serviço, quanto no defeito consistente na falha que causa a um dano extra de natureza físico, moral ou estético ao consumidor.

Claudia Lima Marques ensina que:

A regra no nosso direito é que o caso fortuito e a força maior excluem a responsabilidade civil. O Código, entre as excludentes de responsabilidade, não os elenca. Também não os nega. Logo, quer me parecer que o sistema tradicional, nesse ponto, não foi afastado, mantendo-se, então, a capacidade do caso fortuito e da força maior para impedir o dever de indenizar²³¹.

Dessa forma conclui-se que o caso fortuito e a força maior, ainda que não expressamente elencados, constituem-se em causas excludentes de reparabilidade civil no ambiente do Código de Defesa do Consumidor.

²³¹ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe, **Manual de Direito do Consumidor**, 10ª Edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 190/191.

Para tanto, Claudia Lima Marques cita farta jurisprudência oriunda do Superior Tribunal de Justiça dando conta da orientação adotada, de forma pacífica, nesse sentido:

O STJ destaca que: “Apesar de não prevista expressamente no CDC, a excludente de caso fortuito possui força liberatória e exime a responsabilidade do cirurgião plástico” (STJ, AgRg no AREsp 764.697/ES, 3ª T.j.01.12.2015, rel Min. João Otávio de Noronha, DJe 11.12.2025). Em acórdão de 2018, a Corte pontua: “Consabido que a responsabilidade civil objetiva do fornecedor de serviços pode ser elidida se demonstrada: (i) a ocorrência de força maior ou caso fortuito externo (artigo 393 do Código Civil); (ii) que, uma vez prestado o serviço, o defeito inexistente (inciso I do § 3º do artigo 14 do CDC); e (iii) a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro (inciso II do § 3º do retrocitado dispositivo consumerista)”. REsp 1378284/PB, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 08.02.2018, DJe 07.03.2018.

Acrescente-se distinção da Corte entre caso fortuito interno e externo, afastando a responsabilidade do fornecedor apenas na segunda hipótese. A respeito, registrem-se: REsp 685.662, rel. Min. Nancy Andrighi, DJ 05.12.2005; REsp 774.640, rel. Min. Helio Quaglia Barbosa, DJ 05.02.2007; REsp 726.371, rel. Min. Helio Quaglia Barbosa, DJ 05.02.2007; REsp 976.564, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJ 23.10.2012 e REsp 1.243.970/SE, o qual possui seguinte ementa: “É dever do fornecedor oferecer aos seus consumidores a segurança na prestação de seus serviços, sob pena, inclusive de responsabilidade objetiva. tal qual como estabelece, expressamente, o próprio art. 14, caput, do CDC.

Contudo, tratando-se de postos de combustíveis, a ocorrência de delito (roubo) a clientes de tal estabelecimento, não traduz, em regra, evento inserido no âmbito da prestação específica do comerciante, cuidando-se de caso fortuito externo, ensejando-se, por conseguinte, a exclusão de sua responsabilidade pelo lamentável incidente. O dever de segurança, a que se refere o § 1º, do art.14, do CDC, diz respeito à qualidade do combustível, na segurança das instalações, bem como no correto abastecimento, atividades, portanto, próprias de um posto de combustíveis” (REsp 1.243.970/SE, j. 24.04.2012, rel. Min. Massami Uyeda, DJe10.05.2012).

Em situação de disparo de arma de fogo em shopping, entendeu-se tratar-se de fortuito externo, afastando a responsabilidade do fornecedor: “1. É do terceiro a culpa de quem realiza disparo de arma de fogo para dentro de um shopping e provoca a morte de um frequentador seu. 2. Ausência de nexo causal entre o dano e a conduta do shopping por configurar hipótese de caso fortuito externo, imprevisível, inevitável e autônomo, o que não gera o dever de indenizar (art. 14, § 3º, II, do CDC). Precedentes. (STJ, REsp 1.440.756/RJ, j. 23.06.2015, rel. Min. Moura Ribeiro, DJe 01.07.2015).

Todavia, o mesmo fato (roubo), em estabelecimento bancário, não afasta a responsabilidade da instituição financeira “por se tratar de risco inerente à atividade econômica desenvolvida pelos Bancos”, como destacado em julgado recente: “A jurisprudência desta Corte entende que há responsabilidade objetiva das instituições financeiras pela ocorrência de roubos no interior do estabelecimento bancário,

pois esse tipo de evento caracteriza-se como risco inerente à atividade econômica desenvolvida pelos Bancos. Incide à espécie, o óbice da Súmula 83 desta Corte. Conforme apurado nos autos, a falha na segurança da instituição bancária permitiu a atuação dos criminosos em sua Agência, dando início à execução dos crimes, o que confirma o nexo de causalidade entre o ato defeituoso da Agravante e o resultado lesivo suportado pelos Agravados, ensejando a condenação à reparação dos danos morais! (AgRg nos EDcl no AREsp 355.050/GO, j. 19.11.2013, rel. Min. Sidnei Benetti, DJe 03.12.2013). Significa, pela orientação do STJ, que a legítima expectativa de segurança varia conforme natureza do serviço e circunstâncias de sua prestação. A Corte já afastou a responsabilidade do fornecedor em relação a serviços de manobrista em face de roubo do veículo: “[...]”

O fato de terceiro, como excludente da responsabilidade pelo fato do serviço (art. 14, § 3º, II, do CDC) deve surgir como causa exclusiva do evento danoso para ensejar o rompimento do nexo causal. No serviço de manobristas de rua (valets), as hipóteses de roubo constituem, em princípio, fato exclusivo de terceiro, não havendo prova da concorrência do fornecedor, mediante defeito na prestação do serviço, para o evento danoso. Reconhecimento pelo acórdão recorrido do rompimento do nexo causal pelo roubo praticado por terceiro, excluindo a responsabilidade civil do restaurante fornecedor do serviço de manobrista (art. 14, § 3º, II, do CDC)” (REsp1.321.739/SP, j. 05.09.2013, rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, DJe 10.09.2013).

O STJ posiciona-se no sentido de que não configura caso fortuito, de modo a afastar a responsabilidade do fornecedor, a previsibilidade do fato, como ocorre, por exemplo, na sucção de pássaros pela turbina de aeronaves: “1.A previsibilidade da ocorrência usual da sucção de pássaros pela turbina de aeronave no Brasil desautoriza o reconhecimento da excludente de responsabilidade do caso fortuito, conforme decidiu a Terceira Turma desta Corte Superior por ocasião do julgamento do REsp 401.397/SP, rel. Min. Nancy Andrigli, DJ 09.09.2002, referente ao mesmo acidente de consumo” (STJ, AgRg no REsp 1.317.768/SP, j. 28.04.2015, rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, DJe 07.05.2015).

Em julgado proferido em novembro de 2016, a Corte entendeu que a empresa de transporte metroviário não pode ser responsabilizada por morte de pessoa que foi atingida por golpes de arma de fogo na escadaria da estação, por se tratar de fortuito externo: “Não está dentro da margem de previsibilidade e de risco da atividade de transporte metroviário o óbito de consumidor por equiparação (*bystander*) por golpes de arma branca desferidos por terceiro com a intenção de subtrair-lhe quantia em dinheiro, por se tratar de fortuito externo com a aptidão de romper o nexo de causalidade entre o dano e a conduta da transportadora”. (REsp 974.138/SP, 4ª T., j. em 22.11.2016, Rel. Min. Raul Araujo, DJe 09.012.2016). Registre-se o Tema Repetitivo n. 466: “As instituições financeiras respondem objetivamente pelos danos gerados por fortuito interno relativo a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias.” (REsp 1.197.929/PR, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, julgado em 24/08/2011, DJe de 12/09/2011). (AgInt no AREsp 1.792.999/SP, Rel. Min. Raul Araujo, Quarta Turma, julgado em 07/06/2011, DJe 01/07/2021).

Acrescente-se debate sobre o atraso na entrega imóvel em construção: “O fortuito interno, entendido como o fato imprevisível e inevitável ocorrido no momento da prestação do serviço ou da fabricação do produto, não exclui a responsabilidade do fornecedor, pois relaciona-se com a atividade e os riscos inerentes ao empreendimento. 4. Verificada a ocorrência de fortuito interno, não pode ser afastada a responsabilidade das apelantes conforme entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.” (AgInt no REsp 1.850.532/RJ, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 14/02/2022, DJe 16/02/2022)²³².

Há que se concluir, na esteira dos ensinamentos retro explanados, que, primeiro, deve se respeitar a força vinculatória, porém, segundo, o princípio *pacta sunt servanda* e a cláusula *rebus sic stantibus*, tem incidência mitigada no Código de Defesa do Consumidor, terceiro, as excludentes de força maior e caso fortuito, ainda que não tratadas expressamente, tem incidência na legislação consumerista.

E essas assertivas são pressupostos para análise do contexto em que vieram a lume as legislações que tratam das relações de consumo no âmbito da pandemia decorrente do Covid-19.

6.7 Mecanismos de tutela de direitos em favor do fornecedor, prestador de serviços e instituições financeiras diante de situações imprevisíveis e extraordinárias

A verdade é que o Código de Defesa do Consumidor regula obrigações envolvendo relações jurídicas de natureza consumerista, ou seja, toda e qualquer atividade em que numa das partes esteja alguém adquirindo produto ou recepcionando serviço como adquirente ou destinatário final.

Excluem-se, destarte, da abrangência de incidência do Código de Defesa do Consumidor outras relações e/ou partes integrantes.

²³² BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 10ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 191-192.

Como sintetiza a professora Claudia Lima Marques:

A complexidade do sistema do CDC inicia justamente pela definição do sujeito a proteger, que não é definido em apenas um artigo, mas em quatro dispositivos diferentes, como veremos (art. 2º, caput e parágrafo único, art. 17 e art. 29 do CDC) e não é definido apenas sob a ótica individual, como sujeito de direitos individuais, mas também sob a ótica meta ou transindividual ou de grupo. Conhecemos então interesses dos consumidores vistos sob a ótica coletiva, sejam interesses individuais homogêneos, sejam interesses coletivos, e como interesses difusos.

O consumidor é uma definição também ampla em seu alcance material. No CDC, o consumidor não é uma definição meramente contratual (o adquirente), mas visa também proteger as vítimas dos atos ilícitos pré-contratuais, como a publicidade enganosa, e das práticas comerciais abusivas, sejam ou não compradoras, sejam ou não destinatárias finais. Visa também defender toda uma coletividade vítima de uma publicidade ilícita, como a publicidade abusiva ou violadora da igualdade de raças de credo e de idades no mercado de consumo, assim como todas as vítimas do fato do produto e do serviço, isto é, dos acidentes de consumo, tenham ou não usado os produtos e serviços como destinatários finais. É uma definição para relações de consumo contratuais e extracontratuais, individuais ou coletivas.

No CDC, também, a definição de consumidor não distingue entre o adquirente de produtos e o usuário de produtos, nem entre o objeto da relação de consumo, se uso de produtos ou o uso de serviços-logo, não conhecemos, como a Argentina, uma diferenciação entre consumidor e usuário: para o CDC todos são consumidores. É assim que, nas quatro definições do CDC, muitos verbos e conceitos indeterminados são usados para descrever a atividade do sujeito (adquirir ou utilizar, produto o serviço), para descrever sua situação ou papel (intervir na relação de consumo, expostos postos a práticas, destinatário final, vítima de fato de produto ou do serviço). Mister por fim, repetir que o conceito de consumidor, no novo direito privado brasileiro não deixa de ser também um conceito relacional²³³.

A idêntica solução chegam Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery no sentido que:

CDC. Manutenção do contrato. Nas relações de consumo, reguladas pelo CDC, a consequência que o sistema dá quando verificada a onerosidade excessiva não é o da resolução do contrato de consumo, mas o da revisão e modificação da cláusula ensejadora da referida onerosidade, mantendo-se o contrato (princípio da conservação contratual). A modificação será feita mediante sentença determinativa (*festsetzendes Urteil*): o juiz não substitui, mas integra o negócio

²³³ BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 10ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 100.

jurídico (em situação assemelhada à da jurisdição voluntária-CPC 719 et seq.), redigindo a nova cláusula²³⁴.

Em suma, tão somente, é dado à parte não vulnerável, para eventualmente tutelar-se de proteção a direitos decorrentes da relação de consumo, valer-se das regras insculpidas na legislação civil comum, de forma que não estará desprotegido de tutela legal, obviamente, demonstrando preencher os requisitos para a satisfação de algum direito lesado.

²³⁴ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Anotado**. 2ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 359.

7 A PANDEMIA DO COVID-19, A LEGISLAÇÃO EXTRAVAGANTE E OS DIREITOS DO CONSUMIDOR

Como dito, o presente estudo tem por finalidade discorrer acerca dos efeitos da pandemia na órbita consumerista, de modo que necessário, para dar efetividade ao trabalho, estabelecer a relação existente entre o alastramento da doença no âmbito da sociedade e as providências legislativas levadas a efeito para debelar, ou minimizar, as consequências decorrentes.

E, nesse particular, imperioso estabelecer liame entre a pandemia, a legislação específica editada no período e, acima de tudo, a conformidade desses diplomas legais com o novo ordenamento jurídico, principalmente, com os princípios norteadores do Código de Defesa do Consumidor.

Impõe-se ao exegeta perquirir, em análise aprofundada e sistemática, se houve, ou não, simetria dos textos legais com os princípios norteadores da legislação consumerista que, como dito, decorre e impõe a observância de normas e regras que se originam na Constituição Federal.

O questionamento que sobrepuja é responder se a pandemia constituiu-se, efetivamente, em período marcado por circunstâncias totalmente desfavoráveis ao conjunto societário, exigindo das autoridades, inclusive legislativas, medidas que, certamente, não proporcionaram consenso e equilíbrio no tecido social.

O que esse trabalho última analisar, a esta altura, é se houve conformidade entre a legislação consumerista, de índole constitucional, e as normas editadas durante a pandemia.

Nessa segunda etapa, em sendo afirmativa a resposta no sentido de vulneração de direitos do consumidor, se esses precedentes podem se constituir em sinalização de outras vulnerações e, em último caso, formas de aperfeiçoamento da legislação atual para evitar recidivas.

Sabido é, no entanto, em sede de anormalidade, que as mudanças se impõem, as transformações ocorrem, as adaptações se fazem presentes, porém, sempre, em observância ao ordenamento jurídico, no âmbito dos limites constitucionais que a legislação maior preceitua.

E, num contexto complexo, causador de fundado temor, imperioso perquirir, apurar, e concluir, se, no âmbito das relações consumeristas, os diplomas legais trazidos a lume se mostraram consoantes aos princípios maiores insculpidos no ordenamento jurídico.

7.1 A covid-19 enquanto acontecimento mundial causadora de alteração abrupta de regras e costumes

A primeira observação que, nesse particular, importa colacionar é que o presente estudo nasceu da experiência empírica de fatos e acontecimentos que marcaram de forma intensa, e dolorosa, a sociedade, a partir do final do ano de 2019.

Com a disseminação da Covid-19, em termos mundiais, a humanidade viu-se na contingência de assumir condutas de isolamento, e preservação, até então inimagináveis, com impactos na ordem econômica e social. Relações jurídicas já sedimentadas experimentaram alterações e interrupções abruptas, contratos sofreram mutações, medidas sanitárias foram impostas, direitos foram afetados.

Essa primeira constatação trouxe a lume a imperiosa necessidade de reflexão acerca da oportunidade, justeza, e eficácia, das medidas restritivas adotadas e às quais todos foram submetidos.

Floresceu, nesse quadrante, quase que de forma obrigatória e intuitiva, o questionamento se as medidas restritivas adotadas mostravam-se, mais que compatíveis com o momento delicado vivenciado, consoante a legislação vigente, precipuamente, aquelas que restringiam direitos dos consumidores em favor de pretensa observância de segurança e proteção sanitária.

7.2 Contextualização histórica do advento das leis pandêmicas

Sob pena de cometer injustiça, de proêmio, necessário ressaltar que qualquer estudo acerca de fatores sociais deve levar em conta o momento histórico vivenciado, de modo que inviável ultimar reflexão séria sem atentar para a realidade fática vivenciada.

Destarte, por inócua, qualquer opção legislativa não pode se afastar do contexto social histórico. As leis são frutos decorrentes das necessidades vivenciadas, aliás, retratam o momento histórico presente, dando presteza ao princípio de que o direito está onde a sociedade se encontra.

Desse modo, qualquer análise a determinado texto legal deve, necessariamente, levar em consideração o momento vivenciado, suas vicissitudes e particularidades.

Dessa forma, quando editada legislação atinente a regulamentar relações advindas da pandemia, imperioso registrar a excepcionalidade do momento vivenciado pela sociedade da época.

Tratou-se, sem sombra de dúvidas, de momento conturbado, com perspectivas totalmente imprevisíveis, sem controle algum, com avalanche de milhares de mortes instantâneas.

Isso porque, numa primeira análise, razoável perquirir se ao legislador ou a autoridade sanitária seria possível trilhar por seara diversa, se alternativa outra se apresentava factível, pois, ainda que ao crítico assista o direito, e até o dever, de emitir juízo de valor, porém, sem perder de vista o momento histórico vivenciado.

Faz-se essa advertência para que a análise levada a efeito permita vislumbrar existência de via alternativa diversa, se a solução adotada foi efetivamente aquela que melhor se coadunava com a realidade naquele momento histórico apresentada.

7.3 A efetividade do Código de Defesa do Consumidor em período de crise

Depois de quase trinta e cinco anos de existência, com pequenas, porém, sensíveis modificações, o Código de Defesa do Consumidor chega no liminar de sua maturidade mais com indagações e questionamentos, especificamente, por força da necessidade de consolidação, e aperfeiçoamento, das conquistas hauridas.

O avanço experimentado com o advento do Código de Defesa do Consumidor é inegável, pois havia realmente necessidade de um diploma legal específico que regulamentasse as relações jurídicas envolvendo os detentores das atividades mercantis e aqueles que a elas recorrem para suprimento das necessidades básicas.

O Código de Defesa do Consumidor veio a tempo de resgatar a dignidade da pessoa humana enquanto parte integrante de relação jurídica onde o desequilíbrio de forças era manifesto e prejudicial para a saúde da parte vulnerável do contrato.

Na verdade, o Código de Defesa do Consumidor veio sanar um mal que acometia a sociedade, e que sabiamente foi detectado pelo legislador constituinte, atinente à preservação da dignidade da pessoa humana nas relações de consumo.

Considerado diploma legal da cidadania, primando pelo respeito dos mais elementares direitos do consumidor, o Código de Defesa do Consumidor, presentemente, ainda é torpedeado por aqueles que insistem em relegá-lo a partícipe dos direitos daqueles mais fragilizados nas relações de consumo.

Ainda hoje, nas lides forenses, é extremamente comum, nas peças contestatórias, em preliminares de mérito, precipuamente por parte das instituições financeiras, a arguição, primeiro, de inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor à relação controvertida, ou, segundo, de não incidência de algumas regras específicas de exclusiva incidência da legislação consumerista, tais como, a inversão do ônus da prova.

Sabido é, mais, que a suscitação dessas teses não se constitui em mera retórica jurídica, mas em crença efetiva de intento de afastamento da legislação consumerista.

Não fossem as regras protetivas do Código de Defesa do Consumidor, o consumidor, nessa era digital, certamente estaria totalmente vulnerável às mais elementares violações de direito.

Podemos, então, afirmar que esses consumidores encontram-se vulneráveis. Para a ciência médica, o termo significa a compreensão e a transformação de determinado processo ou fenômeno de saúde a partir de uma perspectiva sociopolítica, sendo definido como “chance de exposição das pessoas ao adoecimento, resultante de um conjunto de aspectos que, ainda que se refiram imediatamente ao indivíduo, são também relacionados ao coletivo no qual esse indivíduo está inserido de forma absoluta. Já para o Direito do Consumidor, vulnerabilidade, presunção legal “associa-se à identificação de fraqueza ou debilidade de um dos sujeitos da relação jurídica em razão de determinadas condições ou qualidades que lhes são inerentes ou, ainda, de uma posição de força, que pode ser identificada no outro sujeito da relação, podendo ser identificada a priori (em abstrato – pessoa não infectada) ou a posteriori (em concreto – pessoa já infectada)”²³⁵.

Nesse mesmo sentido:

Sendo assim, podemos identificar alguns dos direitos básicos ou fundamentais dos consumidores que estão sendo prejudicados durante a pandemia, decorrentes das seguintes variáveis: falta de informação adequada ou difícil acesso à informação; práticas comerciais desleais, enganosas e abusivas; falta de canais adequados de resolução de litígios – fornecidos pelas próprias empresas ou autoridades de defesa do consumidor; falta de mecanismos de reparação.

[...] é notório que a pandemia agrava ainda mais a situação dos consumidores vulneráveis e desfavorecidos. Muito embora todos nós sejamos vulneráveis enquanto consumidores, a natureza dessa vulnerabilidade sofreu uma transformação, tornando, por exemplo, mais complexa e difícil a busca pela justiça: os consumidores tornam-se incapazes de fazer cumprir os seus direitos²³⁶.

As demais outras legislações, dentre elas o Código Civil, não se mostraram instrumentos eficazes para tutelar, com eficiência e presteza, os direitos do consumidor. Havia, realmente, a necessidade de um diploma legal específico que

²³⁵ MUCELIN, Guilherme; D'AQUINO, Lúcia Souza. O Papel do Direito do Consumidor para o bem-estar da População Brasileira e o enfrentamento à Pandemia de Covid-19. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 129/2020, p. 17-46, maio-jun/2020, 2020, p. 17-19.

²³⁶ VIEIRA, Luciane Klein; CIPRIANO, Ana Cândida Muniz. Covid-19 e Direito do Consumidor: desafios atuais e perspectivas para o futuro. **Revista de Direito do Consumidor**. vol. 135. Ano 30. p. 103-124. São Paulo: Ed. RT, maio/jun. 2021. Disponível em: <<http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2021-9013>>. Acesso em: 03 out. 2025, p. 104-107.

regulamentasse, e protegesse, de forma cabal, o consumidor preterido pelo desequilíbrio de forças.

É, destarte, nesse contexto de imprescindível efetividade que o Código de Defesa do Consumidor funciona na sociedade atual, tutelando as relações de consumo.

E, a cada dia que passa, a realidade posta como subsumida às relações de consumo apresenta novas facetas de exigibilidade mais efetiva e concreta da legislação consumerista. Não se concebe mais mera retórica legal, é preciso avançar em profundidade, concretude, e eficácia, no que diz respeito às normas regulamentadoras das relações de consumo.

7.4 Legislação de vigência temporária e permanente, editada durante a pandemia, derogadora de normas do código de defesa consumidor

Entre 2019 e 2021 a humanidade experimentou a pandemia de Covid-19, que malferiu centenas de milhares de pessoas, inclusive, com óbitos precoces, infindáveis e dramáticos, dizimando, ceifando, e adoecendo, inúmeras pessoas, e, como não poderia deixar de ser, o Brasil, também, viu-se assolado pelo vírus implicando em mudanças de hábitos e estilos de vida, provavelmente, jamais experimentados pela humanidade.

Houve severo segregamento, com acentuado isolamento, de pessoas e paralisação de atividades e empreendimentos. A par disso advieram, também, mudanças nas relações comerciais buscando-se novas formas de atividades mercantis, dentre elas, sobrevivendo a incrementação das transações via mercado digital, com proliferação das transações online.

Obviamente que essas novas formas de relação comercial, que se inseriam de maneira gradativa no seio da sociedade, pulularam em intensidade, quantidade, diversidade e complexidade. E, como não poderia deixar de ser, implicaram no surgimento de novos questionamentos de natureza consumerista.

Festas de casamento e aniversário foram desmarcadas, contratos de viagens cancelados, aulas suspensas, formaturas desfeitas, compromissos adiados sem previsibilidade de cumprimento etc.

E, nesse contexto, vieram a lume diplomas legais que buscaram equacionar os conflitos decorrentes dessa abrupta modificação levada a efeito na sociedade.

Houve, obviamente, inequívoca intervenção do Estado nas relações de consumo, impondo novas condutas e procedimentos nas relações consumeristas. O Estado legislador, como não poderia deixar de ser, arvorou para si a condição de mediador e regulador das negociações envolvendo fornecedores, prestadores de serviços e consumidores.

Nesse tópico, por ora, cumpre trazer à baila alguns desses diplomas legais que possibilitam o dimensionamento da problemática criada.

A propósito, dentre outras, a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020²³⁷, “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”; a Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020²³⁸, dispões sobre o “Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19)”, precipuamente, que impediu ou suspendeu prazos prescricionais até 30.10.2020, dispões sobre causas de imprevisibilidade, revisão contratual na legislação consumerista, exclusão de incidência de leis de consumo, e suspensão parcial da aplicação do artigo 49 do Código de Defesa do Consumidor; a Lei nº 14.034, de 05 de agosto de 2020²³⁹, dispões “sobre medidas emergenciais para a aviação civil”; a Lei nº 14.040/2020²⁴⁰ (originariamente MP

²³⁷ BRASIL. **Lei nº 13.979/2020, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²³⁸ BRASIL. **Lei nº 14.010/2020, de 10 de junho de 2020.** Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14010.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²³⁹ BRASIL. **Lei nº 14.034/2020, de 05 de agosto de 2020.** Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19; e altera as Leis nºs 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.319, de 25 de julho de 2016, 13.499, de 26 de outubro de 2017, e 9.825, de 23 de agosto de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14034.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 14.040/2020, de 18 de agosto de 2020.** Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível

934/2020) estabeleceu “normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública”, consistente, precipuamente, na suspensão da obrigatoriedade de escolas e universidades cumprirem a quantidade mínima de dias letivos no ano em razão da pandemia Covid 19; a Lei nº 14.046/2020²⁴¹, “dispôs sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura”, estabelecendo regras para o cancelamento e a remarcação de serviços, reservas e eventos dos setores de turismo e cultura em razão das medidas de isolamento e restrições aplicadas no combate à pandemia de Covid 19; a Lei nº 14.051/2020²⁴², que liberou cinco bilhões de reais para minimizar os impactos da nova Coronavírus no setor turístico; a Lei nº 14.148, de 03 de maio de 2021²⁴³, que dispôs:

[...] sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19; instituiu o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e o Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC); e alterou as Leis nºs 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 8.212, de 24 de julho de 1991.

A Lei nº 14.159/2021²⁴⁴ (originariamente MP 1015/2020), que prorrogou até 1º de janeiro de 2023 o prazo para todas as salas de cinema do país oferecerem recursos de acessibilidade a pessoas com deficiência visual e auditiva; a Lei nº 14.174/2021²⁴⁵

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14040.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²⁴¹ BRASIL. **Lei nº 14.046/2020, de 18 de agosto de 2020.** Dispõe sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14046.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²⁴² BRASIL. **Lei nº 14.148/2020, de 03 de maio de 2021.** Dispõe sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19; institui o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e o Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC); e altera as Leis nos 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14148.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²⁴³ BRASIL. **Lei nº 14.148/2020, de 08 de setembro de 2020.** Abre crédito extraordinário em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais), para o fim que especifica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14051.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 14.159/2021, de 02 de junho de 2021.** Altera a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a fim de ampliar o prazo para cumprimento do disposto no § 6º do art. 44 da referida Lei. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14159.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 14.174/2021, de 17 de junho de 2021.** Altera a Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, para prorrogar o prazo de vigência de medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14174.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

(originariamente MP 1024/2020), que prorrogou até o final de 2021 as regras de reembolso e remarcação de passagens aéreas para os voos cancelados durante a pandemia Covid 19; a Lei nº 14.186/2021²⁴⁶ (originariamente MP 1036/2021), que “alterou a Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020, para dispor sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura”, precipuamente, prorrogando as regras para os organizadores cancelarem ou remarcarem eventos nas áreas de turismo e de cultura prejudicados pela Pandemia de Covid 19; a Lei nº. 14.218/2021²⁴⁷ (originariamente PL 486/2021), que: “[...] alterou a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, para dispor sobre a validade das normas educacionais a serem adotadas, em caráter excepcional, enquanto perdurarem a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19 e suas consequências”, estendendo até o encerramento do ano letivo de 2021 a validade de medidas excepcionais que vinham sendo adotadas por escolas e universidades em razão da Pandemia de Covid-19.

Da abrangência e amplitude de setores e segmentos alcançados pelo advento dessa novel e numerosa legislação é possível inferir o grau de relevância intervencionista nas relações consumeristas. Essas leis, em essência, impactaram os direitos dos consumidores e acarretaram enormes transformações nas relações consumeristas.

Justiça seja feita, outros diplomas legais foram editados em áreas não relacionadas ao direito do consumidor, evidenciando a preocupação do legislador em amenizar ou minorar os efeitos deletérios causados pela pandemia Covid-19.

Nesse ponto importa mencionar a Lei nº.14.131/2021²⁴⁸ (originariamente MP 1006/2020), que aumentou de 35% para 40% o limite para aposentados e

²⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 14.186/2021, de 15 de julho de 2021.** Altera a Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020, para dispor sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14186.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 14.186/2021, de 13 de out de 2021.** Altera a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, para dispor sobre a validade das normas educacionais a serem adotadas, em caráter excepcional, enquanto perdurarem a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19 e suas consequências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14218.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²⁴⁸ BRASIL. **Lei nº 14.131/2021, de 30 de mar de 2021.** Dispõe sobre o acréscimo de 5% (cinco por cento) ao percentual máximo para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento até 31 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14131.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

pensionistas do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) contratarem crédito consignado com base no valor do benefício; e a Lei nº 14.216/2021²⁴⁹ (originariamente MP 827/2020), que proibiu despejo ou desocupação de imóveis urbanos até o fim de 2021, dentre outras providências.

Cumpre, agora, perquirir se esses diplomas legais, à luz do Código de Defesa do Consumidor, tiveram sua higidez apurada ou se malferiram a legislação consumerista.

7.4.1 Preservação da dignidade das pessoas e direitos fundamentais

Nesse diapasão, imperioso destacar, primeiramente, que a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que tratou das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, já em seu artigo 1º, § 1º, dispôs que as medidas estabelecidas na lei objetivam a proteção da coletividade. Não suficiente, nesse mesmo artigo, no § 2º, inciso III, o legislador assegura às pessoas afetadas pelas medidas previstas (isolamento, quarentena, realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais etc.) o pleno respeito “à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais da pessoa”.

Inequívoco o propósito do legislador, ainda no início da pandemia, com a tutela e respeito aos mais elementares direitos da pessoa, concomitantemente com a adoção de medidas necessárias à preservação da saúde pública de forma que louvável, a princípio, o cuidado e atenção da lei em preservar a integridade e os direitos em sua inteireza.

²⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 14.216/2021, de 07 de out de 2021.** Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

Não se pode, ao menos em tese, olvidar que o propósito inicial do legislador foi adequar a legislação consumerista aos efeitos decorrentes da pandemia sem, entretanto, afrontar direitos do consumidor.

7.4.2 Suspensão de prazos de direito material

A Lei nº 14.010/2020 dispôs sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das Relações Jurídicas de Direito Privado (RJET), no período da pandemia do coronavírus (Covid-19), primeiramente, em seu artigo 3º, impedindo ou suspendendo, conforme o caso, os prazos prescricionais e decadenciais a partir do seu advento até 30 de outubro de 2020, nos termos do artigo 3º. O artigo 6º da Lei nº 14.010/2020 cominou que “as consequências decorrentes da pandemia do coronavírus (Covid-19) nas execuções dos contratos, incluídas as previstas no art. 393 do Código Civil, não terão efeitos jurídicos retroativos”.

A jurisprudência, por sua vez, acolheu a:

[...] suspensão dos prazos prescricionais no período de 12.06.2020 a 30.10.2020, nos termos do art. 3º da Lei nº 14.010/2020, que disciplinou o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das Relações Jurídicas de Direito Privado no período da pandemia da Covid-19²⁵⁰.

O artigo 7º da Lei nº 14.010/2020 preceitua que “não se consideram fatos imprevisíveis, para os fins exclusivos dos arts. 317, 478, 479 e 480 do Código Civil, o aumento da inflação, a variação cambial, a desvalorização ou a substituição do padrão monetário”.

Entretanto, nos §§ 1º e 2º, do artigo 7º, da Lei nº 14.010/2020, o legislador limitou o alcance da imprevisibilidade excluindo, primeiro, de sua abrangência, a revisão contratual prevista na Lei nº 8.078/90, bem como, segundo, a inaplicabilidade dos efeitos da lei das normas de proteção ao consumidor às relações subordinadas ao Código Civil.

²⁵⁰ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação n. 1036171-27.2023.8.26.0100**, 17.09.2024, rel. Desembargador Rodolfo Cesar Milano, 25ª Câmara de Direito Privado, Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=18343662&cdForo=0>. Acesso em: 03 ago. 2025.

Oportuna, a propósito, a lição de Antonio Carlos Ferreira, Otávio Luiz Rodrigues Junior e Rodrigo Xavier Leonardonio sentido que:

A Lei 14.010/2020 também optou pela manutenção do modelo previsto nos artigos 317 e 478-480 do Código Civil, atualizados pela orientação jurisprudencial no Superior Tribunal de Justiça. Como já se anotou, fica claro, portanto, da leitura do projeto {então PL 1179}, que há, nele, um silêncio eloquente, indicando que o aplicador do Direito – em particular, o juiz – deve buscar soluções na legislação em vigor, tanto quanto ela seja compatível com a realidade atual. A vantagem dessa opção do legislador é relevantíssima. O legislador sinalizou aos contratantes a preservação do valor da segurança jurídica em tema de revisão contratual: os critérios revisionais já conhecidos e densificados pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça foram mantidos. Ao lançar mão do art. 7º como regra interpretativa dos arts. 317 e 478-480, a Lei 14.010/2020 terá a oportunidade de diminuir a litigância judicial ou arbitral. A fundamentação de pedidos revisionais nas alterações macroeconômicas qualificadas como previsíveis serão evitadas e, com isso, a uniformidade da interpretação do direito positivo será preservada [...].

A primeira delas é que o art. 7º, diferentemente de algumas leituras apressadas, não inclui a pandemia dentre os eventos considerados como previsíveis. Dito de outro modo, o art. 7º tão somente qualificou previamente alguns eventos macroeconômicos como previsíveis. A pandemia, tal como ficou evidenciado nos comentários ao art. 6º, pode ser a causa eficiente de diversos efeitos jurídicos, bem como servir de fundamento, a depender da teoria, da figura ou do instituto, para pedidos de revisão, modificação ou resolução contratual. Sobre isso, aliás, não há nada de novo. No Direito Romano, diversas constituições imperiais foram editadas para se fazer frente à pandemia dos anos 542 a 543 d.C.²⁵¹.

Não suficiente, o artigo 8º da Lei nº 14.010/2020 estipulou que “até 30 de outubro de 2020, fica suspensa a aplicação do artigo 49 do Código de Defesa do Consumidor na hipótese de entrega domiciliar (delivery) de produtos perecíveis ou de consumo e medicamentos”.

Conquanto aparentemente justificável, à luz da proteção das normas sanitárias, a suspensão da aplicação do artigo 49 do Código de Defesa do Consumidor, no que tange a vedação de entrega domiciliar de produtos perecíveis e de medicamentos, mostrou-se invasiva, derogadora da legislação consumerista, porque suprimiu norma

²⁵¹ FERREIRA, Antonio Carlos; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier. Revisão judicial dos contratos no regime jurídico emergencial e transitório das relações jurídicas de direito privado na pandemia de 2020 (Lei 14.010, de 10 de junho de 2020). **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. vol. 25. ano 7. p. 311-337. São Paulo: Ed. RT, out.-dez./2020, p. 327-328.

expressa do Código de Defesa do Consumidor, que franqueia o livre acesso da atividade mercantil (artigo 6º, inciso, do Código de Defesa do Consumidor).

E, aqui, ressalva-se a ingerência, quiçá indevida ou, no mínimo açodada, do legislador no âmbito de atuação do Código de Defesa do Consumidor, ainda que sob o pálio da justificativa de intervenção sanitária, pois, acredita-se, existentes outras opções:

Mais especificamente no que diz respeito à área de defesa do consumidor, o art 7º do RJET estabeleceu que não deveriam ser considerados como fatos imprevisíveis, para os fins exclusivos dos arts. 317, 478, 479 e 480 do Código Civil, o aumento da inflação, a variação cambial, a desvalorização ou a substituição do padrão monetário. Contudo, o parágrafo 1º, do artigo 7º excetuou a aplicação do comando contido no caput às regras sobre revisão contratual previstas no Código de Defesa do Consumidor. Por fim, o parágrafo 2º do art. 7º estabeleceu que, para os fins do RJET, as normas de proteção ao consumidor não se aplicariam às relações contratuais subordinadas ao Código Civil, incluindo aquelas estabelecidas exclusivamente entre empresas ou empresários. A Lei nº 14.010, de 2020, em seu artigo 8º, suspendeu, ainda, até 30 de outubro de 2020, a aplicação do art. 49 do Código de Defesa do Consumidor na hipótese de entrega domiciliar de produtos perecíveis ou de consumo imediato e de medicamentos. A garantia conferida pelo CDC nesses casos consiste no direito do consumidor desistir da compra no prazo de sete dias contados a partir da assinatura do contrato ou do ato de recebimento do produto ou serviços sempre que a contratação ocorrer fora do estabelecimento comercial, como por exemplo nas hipóteses de vendas por telefone ou a domicílio. Houve, portanto, uma supressão de garantias ao consumidor, justificada por uma preocupação maior, de manter cadeias logísticas em funcionamento durante a fase de lockdown, ao mesmo tempo em que era necessário promover práticas de distanciamento social a fim de reduzir as taxas de contágio e minimizar os riscos para os trabalhadores que permaneciam em serviço presencial²⁵².

A jurisprudência, por sua vez, pronunciou-se no sentido que o:

[...] cancelamento de passagens aéreas em razão da pandemia de Covid-19. Aplicação do regime jurídico emergencial e transitório das relações jurídicas de direito privado instituído pela Lei Federal 14.010/2020 durante o período de pandemia. Disciplina específica para os setores de turismo e cultura, instituída pela Lei 14.046/2020, com as alterações trazidas pela Lei 14.186/2021; e Lei 14.034/2020. Elementos dos autos que revelam a cobrança indevida de tarifa para

²⁵² SILVA, Beatriz Gomes da. **Repercussões da Pandemia Sobre a Proteção e Defesa do Consumidor**: breve análise de impactos, riscos e medidas discutidas ao longo de 2020. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado. Fevereiro 2021 (Texto para discussão n. 295), p. 13. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td295>. Acesso em: 17 mar. 2025.

a hipótese de remarcação das passagens. Situação que deu azo ao cancelamento pelo consumidor. Recurso parcialmente provido²⁵³.

Evitando incorrer em invasão de órbita discricionária da autoridade sanitária, certamente, imbuída da preservação de eventual contágio decorrente de contato indiscriminado, a verdade é que a suspensão de norma expressa no Código de Defesa do Consumidor, por si só, transgrediu direito fundamental do consumidor.

7.4.3 Preservação do setor aéreo

O setor aéreo, um dos segmentos mais relevantes da economia, foi dos mais afetados, senão o maior, com a pandemia, experimentando forte retração e significativas perdas, o que, em tese, serviu de pretexto para justificar a intervenção governamental de modo a minorar os efeitos deletérios da crise que se abateu.

As restrições sanitárias impostas, aliadas à constatação dos riscos que o contato, em viagens aéreas, acarretava, implicou em infundáveis cancelamentos de reservas, o que causou fundado temor nas empresas aéreas e, por consequência, nas autoridades, ante o iminente risco de inviabilização do setor aéreo com avalanche de quebras e desempregos em massa.

A Lei nº 14.034, de 05.08.2020, originária da Medida Provisória 925, direcionada ao setor aéreo, trouxe novo regramento para o reembolso de passagens aéreas nas hipóteses de cancelamento de voos pelas companhias aéreas ou de desistência de viagem pelos passageiros. Tentou-se manter, a todo custo, o contrato de transporte aéreo com imposição de barreiras para evitar que o passageiro consumidor rompesse o vínculo.

Estabeleceu-se prazo de reembolso de doze meses com isenção do pagamento de penalidades nas hipóteses de desistência ou nova viagem,

²⁵³ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação n. 1005521-60.2021.8.26.0037**, rel. Desembargador Antonio Nascimento, 17.12.2021, Vigésima Sexta Câmara de Direito Privado. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15295599&cdForo=0>. Acesso em: 03 ago. 2025.

posteriormente prorrogada para dezoito meses com possibilidade de incidência de correção monetária.

Uma das primeiras normas editadas no início da pandemia foi a Medida Provisória nº 925, de 18 de março de 2020, direcionada ao setor aéreo, que trouxe um novo regramento para o reembolso de passagens aéreas nas hipóteses de cancelamento de voos pela companhia aérea ou de desistência da viagem pelo passageiro. De acordo com o texto proposto, o prazo de reembolso de passagens aéreas nas hipóteses de cancelamento de voo ou desistência da viagem deveria acontecer em até doze meses. Os consumidores finais ficariam isentos do pagamento de penalidades contratuais, na hipótese de desistência da viagem, acaso aceitassem receber um crédito para utilização em nova viagem no prazo de doze meses. A Medida Provisória nº 925, de 2020, foi convertida na Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, e incluiu a previsão de correção monetária de eventual sobre os valores reembolsados, ampliando ainda para dezoito meses o prazo para utilização dos créditos por parte daqueles que fizerem esta opção. Abriu ainda a possibilidade de que o titular dos créditos permita sua utilização por terceiros²⁵⁴.

Evitando adentrar na subjetividade da adoção dessas medidas, porém, analisando o texto legal, no que pertine ao presente estudo, a verdade é que essa legislação, a pretexto de proteger o setor aéreo, vulnerou direitos considerados fundamentais, consagrados no Código de Defesa do Consumidor, pois rompeu a paridade estabelecida sob abrigo da legislação consumerista.

Se o Código de Defesa do Consumidor veio para reequilibrar as forças entre fornecedor e consumidor, e que passou, eficazmente, a funcionar, essa nova legislação, dita pandêmica, rompeu esse equilíbrio conquistado às custas de árdua, longa e penosa evolução.

De qualquer forma, é importante ressaltar que o cancelamento de um voo não é o único efeito adverso que muitos consumidores enfrentaram em função da pandemia: perda de renda, desemprego, despesas inesperadas de saúde, entre outras questões, levaram milhões de pessoas a enfrentar dificuldades de caixa que tornariam interessante o recebimento desses valores de forma mais rápida²⁵⁵.

²⁵⁴ SILVA, Beatriz Gomes da. **Repercussões da Pandemia Sobre a Proteção e Defesa do Consumidor**: breve análise de impactos, riscos e medidas discutidas ao longo de 2020. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado. Fevereiro 2021 (Texto para discussão n. 295), Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td295>. Acesso em: 17 mar. 2025, p. 10.

²⁵⁵ SILVA, Beatriz Gomes da. **Repercussões da Pandemia Sobre a Proteção e Defesa do Consumidor**: breve análise de impactos, riscos e medidas discutidas ao longo de 2020. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado. Fevereiro 2021 (Texto para discussão n. 295), Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td295>. Acesso em: 17 mar. 2025, p. 11.

Houve intervenção estatal na esfera privada da relação contratual entre as empresas aéreas e os passageiros, impondo aos últimos, na condição de consumidores, ônus não convencionado entre os contratantes ainda que decorrente de força maior.

Esse protecionismo unilateral, face a intensa e grave redução no mercado com enormes prejuízos, malferiu direitos de uma das partes contratantes, com limitação dos direitos do consumidor em nítida proteção do setor aéreo.

Sob o pálio de proteção da saúde, instituiu-se autêntica preservação de atividade relativa ao capital, priorizando os interesses das companhias aéreas, consistente em assegurar a solvência das respectivas empresas, secundados os interesses das pessoas usuárias, então, expostas à vulnerabilidade.

Houve sensível alívio do fluxo do caixa das empresas aéreas implicando no recebimento do crédito pelo consumidor de forma parcelada, implicando em tratamento desigual.

Ainda que, a princípio, necessário se mostrava alguma espécie de socorro, por força da pandemia, e, quiçá, face as graves consequências que o não auxílio poderia acarretar, a verdade é que incorreu em excessiva desvantagem para a parte manifestamente vulnerável, configurando violação de direito fundamental, consistente em tratamento desigual com pesado encargo para a parte mais fragilizada.

Medidas diversas não foram adotadas, sequer cogitadas, de modo que ao consumidor alternativas outras não restaram, exceto sucumbir ao imperativo da norma decorrente da força do capital.

Não foram os consumidores passageiros consultados acerca das medidas adotadas, não se lhes assegurou pronta e imediata restituição dos valores empenhados, o que se mostrava de rigor considerando a bilateralidade e onerosidade da avença e, precipuamente, a tutela diferenciada e protetiva outorgada pelo Código de Defesa do Consumidor à parte vulnerável na relação contratual.

Mais do que ofensa a direito fundamental, constituiu-se em precedente que configura exceção odiosa na tutela do direito do consumidor.

Essa, inclusive, a advertência e conclusão de Tatiana Cardoso Squeff e Maria Luiza B. Targa²⁵⁶ no sentido que:

[...] com base no exposto, é possível chegar a algumas breves considerações, sendo a primeira que, embora visem assegurar o fluxo de caixa das companhias aérea, as medidas adotadas pelo Governo Federal através da Lei Federal 14.034/2020 (LGL/2020/10344) retiram, sim, direitos essenciais dos passageiros-consumidores em meio a um momento tão delicado gerado pela pandemia de Covid-19, desconsiderando os quase 30 anos de vigência do Código de Defesa do Consumidor. Afinal, ela parece olvidar que o passageiro é a parte vulnerável dessa típica relação de consumo que são os contratos de transporte aéreo e que o Estado tem o dever de assegurar a defesa de seus interesses, forte na sua previsão enquanto direito fundamental (artigo 5º, XXXII, da Constituição Federal) e princípio norteador da ordem econômica (artigo 170, V, da Carta Federal). Logo, ainda que seja necessário conferir um auxílio ao setor aéreo dada a sua importância para o PIB brasileiro, este não pode ocorrer às custas da relativização dos direitos dos indivíduos, sob pena de se violar o próprio texto constitucional²⁵⁷.

Arrematando que, “em tempos de pandemia a pessoa vem em primeiro lugar, de modo que os custos que se apresentam com a adoção da Lei não poderiam ser aceitos”²⁵⁸.

Essa advertência não se mostra desarrazoada, muito menos desprovida de respaldo fático e legal, pois não se concebe que, ao arrepio da legislação consumerista, se editem textos legais que fulminem o cerne dos princípios consumeristas, quais sejam, a tutela prioritária do consumidor.

Também não se chega à conclusão diversa partindo de reflexão desprovida de lastro jurídico.

A jurisprudência, por seu turno, prestigiou esse entendimento decidindo que:

[...] cancelamento de viagem em razão da pandemia do Covid 19. Negativa no ressarcimento dos valores pagos pelas passagens aéreas. Procedência. Inconformismo. Alegação de ilegitimidade passiva da agência de turismo que deve ser afastada. Empresa que atuou como intermediadora entre os autores e as empresas aéreas, e

²⁵⁶ SQUEFF, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso e TARGA, Maria Luiza. Os direitos dos passageiros – Consumidores de transporte aéreo em tempos de pandemia. Maio/junho 2020. **Revista de Direito do Consumidor**. Volume 129/2020, p. 73-109, Revista dos Tribunais, 2020.

²⁵⁷ SQUEFF, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso e TARGA, Maria Luiza, A preservação do setor aéreo a qualquer custo? Comentários à Lei 14.034, de 05 de agosto de 2020, **Revista de direito do consumidor**, v. 29, n. 132, p. 405-419, nov./dez. 2020, p. 410.

²⁵⁸ SQUEFF, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso e TARGA, Maria Luiza, A preservação do setor aéreo a qualquer custo? Comentários à Lei 14.034, de 05 de agosto de 2020, **Revista de direito do consumidor**, v. 29, n. 132, p. 405-419, nov./dez. 2020, p. 410.

que reponde por eventuais falhas na prestação de serviço. Relação de consumo. Aplicação das regras previstas no Código de Defesa do Consumidor, com a devida inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII, do CDC). Corresponsabilidade na prestação de serviços. Responsabilidade objetiva das rés. Falha na prestação de serviços devidamente comprovada fazendo jus ao ressarcimento de valores pagos. Observação às regras previstas na lei 14.046/2020. Sentença mantida²⁵⁹.

Nesse mesmo sentido decidiu-se pela:

[...] falha na prestação de serviços. Pacote turístico. Cancelamento em razão da pandemia do Covid-19. Sentença de improcedência. Inconformismo da parte autora. Cabimento. Pedido de cancelamento de viagem realizado em 21.07.2020, quando já vigente a Medida Provisória nº 948/2020, posteriormente convertida na Lei 14.046/2020. Aplicação de disciplina específica para os setores de turismo e cultura instituída pela legislação aludida. Obrigação do fornecedor de serviços de oferecer, prioritariamente, ao passageiro a opção de remarcação do pacote, tão logo fosse possível, sem cobrança adicional. Caso concreto. Oferta de novos pacotes com diferença de até 50% de aumento. Cobrança indevida para a hipótese de remarcação das passagens. Situação que deu causa ao cancelamento pelo consumidor. Falha na prestação do serviço evidenciada. Situação que deu azo ao cancelamento pelo consumidor. Reembolso integral dos valores pagos. Recurso provido para julgar procedente a ação e condenar as corrés ao reembolso dos valores pagos pelos autores. Com pagamento a ser realizado até 31 de dezembro de 2022 (art. 2º. Parágrafos 6º e 7º da Lei nº 14.046/2020), corrigidos a partir do desembolso e com juros de mora de 1% ao mês da citação²⁶⁰.

Extrai-se, desses julgados, inclusive, a recalcitrância das empresas aéreas em observar os editados diplomas legais no âmbito de seu próprio interesse.

Em processo envolvendo Aerolineas Argentinas S/A decidiu-se, em sede de tutela de urgência, pela:

[...] suspensão de parcelas a vencer em cartão de crédito. Contrato. Prestação de serviços. Transporte aéreo. Cancelamento do voo, em razão da pandemia de Covid-19. Pagamento parcelado em cartão de crédito. Medida provisória 925/2020. Reembolso. A pandemia de Covid-19 acarretou fechamento de fronteiras, prejudicando voo adquirido para abril de 2020. A Medida Provisória 925/2020

²⁵⁹ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. Cível nº 1073515-13.2021.8.26.0100**, 30.11.2023, rel. Desembargador Heraldo de Oliveira, Décima Terceira Câmara de Direito Privado. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=17396141&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

²⁶⁰ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. Cível nº 1006715-75.2020.8.26.0152**, j. 25.08.2022. rel. Desembargador Rodolfo Pellizari, Vigésima Quarta Turma de Direito Privado. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15987656&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

determinou que os reembolsos de valores ocorram somente após um ano. O reembolso pressupõe pagamento já realizado, Parcelas já pagas, então, sofrerão reembolso nos termos dessa medida provisória e de eventuais normas que surgirem sobre o tema. Valores ainda não pagos não precisam ser realizados para posterior reembolso. Trata-se de serviço não prestado, não podendo o consumidor ser penalizado. O cancelamento do voo não se deu nem por ato do consumidor, nem por ato da companhia aérea. Por certo, a companhia aérea não precisa reembolsar imediatamente o que já recebeu; mas não tem sentido receber por serviço não prestado para futuramente ter de reembolsar. Tutela de urgência mantida. Recurso não provido²⁶¹.

Em julgado oriundo do Juizado Especial Cível da Comarca de Ipatinga, Estado de Minas Gerais, decidiu-se que:

[...] são inegáveis as consequências que os cancelamentos ocorridos em razão da pandemia causem ao setor aéreo e empresas a ele relacionadas e, nesse ponto, foi editada a Medida Provisória nº 925/2020, pela qual se oportuniza ao consumidor, alternativamente: (i) o reembolso do valor relativo à compra de passagens aéreas, em doze meses; ou (ii) a aceitação de crédito para utilização no prazo de doze meses, contado da data do voo contratado, caso em que os consumidores ficarão isentos das penalidades contratuais²⁶².

Em julgamento proferido pelo vigésimo sexto Juiz de Direito da Comarca de Belo Horizonte assentou-se:

[...] quanto ao pedido de restituição do valor das passagens, tendo em vista que o pedido de reembolso não se deu por vontade unilateral da parte autora, deve-se levar em consideração o art. 3º da Lei 14.034 de 2020”, que determina que “o reembolso do valor da passagem aérea devido ao consumidor por cancelamento de voo no período compreendido entre 19 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020 será realizado pelo transportador no prazo de 12 (doze) meses, contado da data do voo cancelado, observadas a atualização monetária calculada com base no INPC e, quando cabível, a prestação de assistência material, nos termos da regulamentação vigente²⁶³.

²⁶¹ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2082733-91.2020.8.26.0000**, rel. Desembargador Melo Colombi, da Décima Quarta Câmara de Direito Privado. J. 15.06.2020 Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13647485&cdForo=>. Acesso em: 17 mar. 2025.

²⁶² BRASIL. TJMG - Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Processo nº 5005694-58.2020.8.13.0313**, 15.06.2020, 2º JD da Comarca de Ipatinga, Juiz José Carlos de Matos, j. 15 jun. 2020. Disponível em: <https://pje-consulta-publica.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=d5e9b9bee9bdf9c4a93c223326c29de4e4f861328528d150a22d5ed410f3767f5afed4bb4131c19110af30d8685b46401d4df9ebb0e1a8a3&idProcessoDoc=1640549796> . Acesso em: 17 mar. 2025.

²⁶³ BRASIL. TJMG - Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Processo nº 50714111-11.2020.8.13.0024**, 26º JD da Comarca de Belo Horizonte, Juiz de Direito Geraldo Claret de Arantes, j. 22.10.2020. Disponível em: <https://pje-consulta-publica.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML>.

Em ação civil pública ajuizada pelo Procon Estadual, oriunda da Sexta Vara de Fazenda Pública de João Pessoa, Estado da Paraíba, concedeu-se tutela de urgência para que as Companhias Aéreas passem a “adotar o cancelamento/remarcação das passagens aéreas com destino a locais de surto do Coronavírus (Covid-19), sem ônus aos consumidores”²⁶⁴, sob pena de aplicação de multa diária de trinta mil reais.

São do decisório, excertos que:

[...] o Código de Defesa do Consumidor prevê, como direito básico do consumidor, a revisão de cláusulas contratuais devido a fatos supervenientes, como é o caso da situação atual de enfrentamento da emergência de saúde pública...é necessário entender que o consumidor, ao comprar passagem promocional ou um hotel com cancelamento não-reembolsável, não tinha noção da proporção que a situação teria no futuro. A cobrança de taxas e multas, em situação de emergência mundial em saúde— relembra-se foi declarada pandemia pela Organização Mundial de Saúde – é prática abusiva e proibida pelo Código do Consumidor. Nenhuma regra estipulada na hora da compra da passagem pode se sobrepor ao Código de Defesa do Consumidor. Por outro lado, mesmo não sendo de responsabilidade das empresas o fato extraordinário, a vulnerabilidade do consumidor nessas relações de consumo autoriza medidas de cancelamento/remarcação. De forma que a fumaça do bom direito encontra-se latente. Quanto ao perigo da demora, entendo que caso não sejam imediatamente iniciadas as atividades de cancelamento/remarcação das passagens aéreas, a situação tenderá a tomar proporções ainda mais profundas, e a reparação, a tornar-se menos efetiva. Some-se, ainda, a existência de inúmeras reclamações perante o órgão consumerista diante da resistência das empresas de companhia aérea²⁶⁵.

seam?ca=9ac898c9d93fe1697052ad861408db8ae4f861328528d150a22d5ed410f3767f5afed4bb4131c19110af30d8685b46401d4df9ebb0e1a8a3&idProcessoDoc=1126014853 Acesso em: 17 mar. 2025.

²⁶⁴ BRASIL. TJPB - Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. **Processo nº 081684159-59.2020.8.15.2001**, 6ª Vara de Fazenda Pública da Capital, Juiz de Direito Aluizio Bezerra Filho, j. em 18.03.2020. Disponível em:

<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSe mLginHTML.seam?ca=663f9431dfc370de5f1893ba6cc573780291cc976ab88e258459b3e2d8175058b4437ee6ced3f23979ebc308a8551fe9f196c7617ac06a2b&idProcessoDoc=64816887> Acesso em: 17 mar. 2025.

²⁶⁵ BRASIL. TJPB - Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. **Processo nº 081684159-59.2020.8.15.2001**, 6ª Vara de Fazenda Pública da Capital, Juiz de Direito Aluizio Bezerra Filho, j. em 18.03.2020. Disponível em:

<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSe mLginHTML.seam?ca=663f9431dfc370de5f1893ba6cc573780291cc976ab88e258459b3e2d8175058b4437ee6ced3f23979ebc308a8551fe9f196c7617ac06a2b&idProcessoDoc=64816887> Acesso em: 17 mar. 2025.

Junto ao Segundo Juizado Especial Cível de Vila Velha, Estado do Espírito Santo, decidiu-se que:

[...] tenho que em razão do Estado de Emergência em Saúde Pública Nacional deve ser aplicado as Medidas Provisórias 925/2020 e 948/2020, editadas pelo Presidente da República, a fim de dar segurança jurídica e equilíbrio econômico. A primeira dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da covid-19, estabelecendo que as companhias de aviação civil terão um prazo de até 12 meses para devolver aos consumidores o valor das passagens compradas até 31 de dezembro de 2020 e que acabaram sendo canceladas. Já a Medida Provisória 948/2020 versa acerca do cancelamento de serviços, de reservas e de eventos dos setores de turismo e cultura em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19); estabelecendo que na hipóteses de cancelamento de serviços de reservas e de eventos, incluídos shows e espetáculos, o prestador de serviços ou a sociedade empresária não serão obrigados a reembolsar os valores pagos pelo consumidor, desde que assegurem: a) a remarcação dos serviços, das reservas e dos eventos cancelados; b) a disponibilização de crédito para uso ou abatimento na compra de outros serviços, reservas e eventos, disponíveis nas respectivas empresas; ou c) outro acordo a ser formalizado com o consumidor. Estabelece que as relações de consumo regidas pela Medida Provisória caracterizam hipóteses de caso fortuito ou força maior e não ensejam danos morais, aplicação de multa ou outras penalidades, nos termos do disposto no art. 56 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor). Portanto, tenho que não é caso de determinação de devolução imediata dos valores pagos, mas apenas de suspensão da quinta parcela em aberto no contrato correspondente às reservas²⁶⁶.

Extraí-se dessa breve resenha jurisprudencial, primeiro, a preferência outorgada às companhias aéreas; segundo, não obstante, a resistência por elas objetada em respeitar os direitos dos consumidores; e, terceiro, a firmeza e contundência das decisões dos tribunais, em, pelo menos, amenizar os rigores da legislação protetiva do setor produtivo.

²⁶⁶ BRASIL. TJES - Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. **Processo nº 5000708-60.2020.8.08.0035**, 2º Juizado Especial Cível, Juiz de Direito Idelson Santos Rodrigues, j. 14.07.2020. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/> Acesso em: 17 mar. 2025.

7.4.4 Suspensão das aulas presenciais por parte dos estabelecimentos de ensino

A Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, estabeleceu normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública, precipuamente, que “as instituições de educação superior ficam dispensadas, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico”, desde que “mantida a carga horária prevista na grade curricular²⁶⁷” e “sem prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão²⁶⁸”, explicitada e complementada pela Lei nº 14.218, de 13 de outubro de 2021.

Por esse dispositivo legal ficaram os estabelecimentos de ensino dispensados da obrigatoriedade de cumprirem os prazos estipulados, mais especificamente as aulas presenciais, desde que substituídas por aulas remotas.

Inequívoco que essa alteração, primeiro, não foi objeto de prévia negociação; segundo, implicou em prejuízo para a qualidade do ensino; e, terceiro, não acarretou qualquer redução das mensalidades escolares por parte das unidades educacionais, como se apurou junto aos estabelecimentos de ensino.

Óbvio que alteração dessa envergadura implicou em afetação aos direitos dos alunos restando, aqui, uma vez mais, configurada a vulnerabilidade do consumidor.

O setor de educação privada, com a suspensão das aulas em diferentes níveis de ensino, é outra área que suscitou inúmeros conflitos ao longo de 2021. Com a suspensão do ano letivo em praticamente em todo o país, um dos temas que despertou muitas controvérsias, inclusive com questionamentos junto aos órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) foi o dos contratos escolares nas diversas etapas de ensino: creches (até 4 anos de idade); educação infantil (entre 4 e 6 anos de idade); ensino fundamental; ensino médio e ensino superior. Cada um desses níveis apresenta peculiaridades que devem ser levadas em consideração quando se trata de discutir uma revisão contratual em função da pandemia. Creches, por exemplo, costumam funcionar o

²⁶⁷ BRASIL. **Lei nº 14.040/2020, de 18 de agosto de 2020.** Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14040.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 14.218/2021, de 13 de out de 2021.** Altera a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, para dispor sobre a validade das normas educacionais a serem adotadas, em caráter excepcional, enquanto perdurarem a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19 e suas consequências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14218.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

ano inteiro de forma que, diante da suspensão do ano letivo, não é possível falar em reposição dos dias parados. No ensino médio e fundamental, muitas escolas implementaram programas de ensino remoto, como uma alternativa de cumprimento dos dias letivos e carga horária, matéria que será regulamentada pelo Ministério da Educação. Em resumo, o que ocorre é que, diante de um evento de força maior que foge ao controle tanto da escola quanto dos alunos (um caso fortuito externo), a grande maioria dos contratos educacionais relativos ao ano de 2020 não pôde ser prestada nos termos originalmente contratados. Na melhor das hipóteses, a reposição dos dias parados, por exemplo, quando viável, aconteceu em horário estendido, finais de semana ou durante os meses de férias²⁶⁹. A suspensão das aulas presenciais com sua substituição por aulas remotas, a adoção do teletrabalho por diversas empresas e um maior recurso ao comércio eletrônico para realização até de compra de itens considerados essências também pressionaram o setor de telecomunicações²⁷⁰.

A conclusão a que se chega, por força dessa imposição, é que a suspensão das aulas presencial, a par de não equacionar o problema de forma satisfatória, implicou em restrição ou prejuízo dos direitos dos alunos.

7.4.5 Ações emergenciais: cancelamento e remarcação de serviços

A Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020, dispôs “sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura”, precipuamente:

[...] na hipótese de adiamento ou de cancelamento de serviços, de reservas e de eventos, incluídos shows e espetáculos, de 1º de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2022, em decorrência da pandemia da covid-19, o prestador de serviços ou a sociedade empresária não serão obrigados a reembolsar os valores pagos pelo consumidor, desde que assegurem (I) a remarcação dos serviços, das reservas e dos eventos adiados; ou (II) a disponibilização de crédito para uso ou

²⁶⁹ SILVA, Beatriz Gomes da. **Repercussões da Pandemia Sobre a Proteção e Defesa do Consumidor**: breve análise de impactos, riscos e medidas discutidas ao longo de 2020. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado. Fevereiro 2021 (Texto para discussão n. 295), Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td295>. Acesso em: 17 mar. 2025, p. 19.

²⁷⁰ SILVA, Beatriz Gomes da. **Repercussões da Pandemia Sobre a Proteção e Defesa do Consumidor**: breve análise de impactos, riscos e medidas discutidas ao longo de 2020. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Fevereiro 2021 (Texto para discussão n. 295), Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-Alegislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td295>. Acesso em: 17 mar. 2025, p. 15.

abatimento na compra de outros serviços, reservas e eventos disponíveis nas respectivas empresas²⁷¹.

Posteriormente prorrogado esse prazo pela Lei nº 14.186, de 15 de julho de 2021.

Em comento a esse diploma legal:

Além das companhias aéreas, os demais segmentos do setor de turismo e também o setor de cultura estiveram entre as primeiras atividades econômicas afetadas pela imposição de medidas de distanciamento social em função da pandemia. Nesse sentido, a Medida Provisória nº 948, de 8 de abril de 2020, buscou regular o cancelamento dos serviços de reservas nesses setores. De acordo com o art. 2º do referido normativo, os fornecedores não teriam a obrigação de realizar reembolsos nas hipóteses de remarcação, disponibilização de crédito para uso posterior (em até doze meses) ou realização de outro acordo com o consumidor. Para fazer jus à remarcação ou recebimento do crédito sem penalidades, o consumidor deveria manifestar sua opção em até noventa dias. Por fim, na impossibilidade de acordo, ficou estabelecido que o reembolso dos valores atualizados monetariamente deveria ser feito em até doze meses... Esta medida Provisória também sofreu modificação ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional e resultou na Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020. O prazo para remarcação dos serviços, das reservas ou dos eventos adiados foi ampliado para dezoito meses e passou-se a prever a obrigatoriedade de reembolso em doze meses, contados a partir do encerramento do estado de calamidade pública na hipótese de o fornecedor ser impedido de promover a remarcação do evento ou a disponibilização de crédito para aquisição de outro tipo de serviço²⁷².

Precedente jurisprudencial nesse sentido:

Ação de obrigação de fazer cumulada com indenizatória. Clube de turismo. Relação de consumo. Reserva de hospedagem com posterior alteração imposta pelos efeitos da pandemia covid 19. Novas datas alteradas que foram confirmadas pela empresa e que, a posteriori, repassou informação diversa ao consumidor, sob alegação de que a reserva teria um ônus maior agregado, devido à alta temporada. Violação ao princípio da informação. Consumidor que não pode ser responsabilizado pela falha na prestação do serviço. Obrigação de

²⁷¹ BRASIL. **Lei nº 14.046/2020, de 18 de agosto de 2020**. Dispõe sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14046.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

²⁷² SILVA, Beatriz Gomes da, **Repercussões da Pandemia Sobre a Proteção e Defesa do Consumidor**: breve análise de impactos, riscos e medidas discutidas ao longo de 2020. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Fevereiro 2021 (Texto para discussão n. 295), Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td295>. Acesso em: 17 mar. 2025, p. 12.

fazer determinada. Dano moral configurado. Patente violação aos princípios norteadores do código consumerista²⁷³.

Esse mesmo entendimento vigorou em julgado oriundo do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no bojo do qual restou assentado que:

[...] tratando-se de pacote turístico em que incluídas as passagens aéreas, como demonstrado nos autos, necessário que o prazo oferecido ao demandante seja único sob pena de ter prejuízo no seu direito de usufruir dos serviços contratados²⁷⁴.

Isoladas, ou analisadas num contexto global, não há como negar que essas legislações, embora necessárias para enfrentamento de momento histórico extremamente grave, com aflagante caos sanitário, mostraram-se vulneradoras de direitos consolidados no Código de Defesa do Consumidor, que, em derradeira análise, expressa absoluta preservação de direitos fundamentais.

Inafastáveis os efeitos econômicos adversos causados pela pandemia, sentidos já naquela época e que permanecem silenciosos, porém, latentes nos dias atuais considerando que, numa avaliação simplória, as consequências dela decorrentes ainda se fazem presentes.

Houve, por força da pandemia, paralisação forçada de negócios: com quedas abruptas da demanda; súbita perda de renda por parte das famílias, precipuamente, com perda de emprego; prejuízos para pequenos empreendedores e profissionais liberais que experimentaram sensíveis perdas; incrementação à utilização dos programas de auxílio emergencial; negociação e mediação de conflitos com inegável superendividamento com comprometimento patrimonial, ou outras situações que não chegaram a consumir-se relativas a ofensa ou preservação de direitos do consumidor.

²⁷³ BRASIL. TJAM - Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Recurso Inominado 0635922-33.2021.8.04.0001**, 1ª Turma Recursal do Estado do Amazonas, rel. Juiz Luiz Pires de Carvalho Neto, j. 11.11.2022. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=01004JY9T0000&processo.foro=1&processo.numero=0635922-33.2021.8.04.0001> Acesso em: 17 mar 2025.

²⁷⁴ BRASIL. TJRS - Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação n. 5000287-02.2021.8.21.3001-RS**, Décima Primeira Câmara Cível. Rel. Desembargadora Katia Elenise Oliveira da Silva, j. 30.11.2021.

É correto, mais, apontar que, ao longo período de duração da pandemia, outras medidas foram adotadas para amenizar os efeitos pandêmicos, algumas frutificando, com outras sequer tendo sido implementadas.

As instituições financeiras postergaram o pagamento de parcelas de empréstimos pessoais, imobiliários, de financiamento de veículos etc., conforme Resoluções editadas pelo BACEN²⁷⁵.

7.5 Jurisprudência em relação a prevalência das leis derogadoras em detrimento do código de defesa do consumidor

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pugnou pela constitucionalidade da legislação editada durante a pandemia:

[...] cancelamento de pacote turístico em razão da pandemia de covid-19. Aplicação do regime jurídico emergencial e transitório das relações de direito privado instituído pela Lei Federal 14.010/2020 durante o período de pandemia. Disciplina específica para os setores de turismo e cultura, instituída pela Lei 14.046/2020 com as alterações trazidas pela Lei 14.186/2021. Elementos dos autos que revelam a concessão de escolha à consumidora, que optou pelo reembolso dos valores. Cobrança indevida de valores. Inclusão do nome da requerente nos serviços de proteção ao crédito. Falha na prestação de serviços evidenciada. Dano moral “*in re ipsa*”. Quantificação. Princípio da razoabilidade e proporcionalidade. Patamar indenizatório mantido,

²⁷⁵ BRASIL. **Resolução nº 4.782/2020 de 16 mar de 2020**. Estabelece, por tempo determinado, em função de eventuais impactos da Covid-19 na economia, critérios temporários para a caracterização das reestruturações de operações de crédito, para fins de gerenciamento de risco de crédito. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/Resolucao%20n%C2%BA%204782-20-Bacen.htm Acesso em: 03 out. 2025; BRASIL. **Resolução nº 4.803/2020, de 09 de abril de 2020**. Dispunha sobre os critérios para a mensuração da provisão para créditos de liquidação duvidosa das operações renegociadas pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devido à pandemia da Covid-19. Resolução atualmente revogada. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50975/Res_4803_v2_L.pdf Acesso em: 03 out. 2025; BRASIL. **Resolução nº 4.850/2020 de 27 de ago de 2020**. Alterava a Resolução nº 3.631, de 30 de outubro de 2008, que disunha sobre a realização de contrato de swap de moedas entre o Banco Central do Brasil e o *Federal Reserve Bank of New York*. Resolução atualmente revogada. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4850> Acesso em: 03 out. 2025.

pois adequado às peculiaridades da causa. Recurso das Rés desprovido. Apelo da Autora acolhido²⁷⁶.

Da jurisprudência, nesse tópico, colhe-se:

Prestação de Serviços., Compra e venda de hospedagem em hotel. Ação de Reparação de danos. Cancelamento injustificado de reserva. Prestação deficiente do serviço. Legitimidade passiva da intermediadora integrante que é da cadeia de fornecedores. Suficiente demonstração dos transtornos causados aos consumidores. Dano moral configurado. Fixação adequada à realidade. Procedência mantida. Recurso Improvido. 1. A ré, por disponibilizar em seu “site” uma ferramenta de pesquisa e intermediar a aquisição de produtos turísticos, é responsável solidária pela reparação dos danos decorrentes da má prestação dos serviços inerentes à hospedagem em hotel, e isto porque integra a cadeia de fornecedores, além de ter contratado diretamente com os consumidores. É, portanto, parte legítima para figurar no polo passivo da ação. 2. A prova possibilita alcançar a conclusão de que os autores, inegavelmente, sofreram dano moral, pois experimentaram uma situação de efetivo dissabor, por terem sido surpreendidos com a notícia de cancelamento da hospedagem, frustrando as expectativas decorrentes da contratação. 3. A indenização de R\$ 5.000,00 para cada autor, fixada com base em parâmetros perfeitamente razoáveis, constitui adequada correspondência à finalidade da compensação pelo sofrimento e, ao mesmo tempo, de incentivo à não reiteração do comportamento ofensivo²⁷⁷.

Decidiu-se, entretanto, em caso análogo, pela recusa na concessão de danos morais sob o fundamento de:

[...] ação de reparação de dano. Prestação de serviços. Turismo. Relação de consumo. Cancelamento de pacote turístico em razão da pandemia de covid-19. Negativa da fornecedora ao pedido de restituição do crédito existente em favor do consumidor. Reparação material devida. Danos morais não evidenciados. Recurso improvido, no bojo do qual, embora admitida “a ocorrência de transtornos sofridos pela autora, que arcou com o lançamento do valor dos serviços no cartão de crédito, os aborrecimentos foram causados por caso fortuito e de força maior, que atingiu todos os setores da sociedade indistintamente, e os desdobramentos não fugiram da esfera do conhecimento dos protagonistas da relação de direito material. Deveras, inexistente o dever de indenizar, porque não houve violação da honra e dignidade, cuja proteção é assegurada pela Constituição

²⁷⁶ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 1000298-92.2021.8.26.0210,11.12.2021**, rel. Desembargador Antonio Nascimento, Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=15269446&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

²⁷⁷ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível 1009262-50.2020.8.26.0100**, 29/04/2021, rel. Desembargador Antonio Rigolin, 31ª Câmara de Direito Privado. Disponível em: [tps://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=14586970&cdForo=0](https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=14586970&cdForo=0). Acesso em: 17 mar. 2025.

Federal. Aborrecimentos do cotidiano, por si sós, não engendram direito à indenização por danos²⁷⁸.

Dessa mesma forma:

Ação de indenização por danos morais e materiais. Pacote turístico. Viagem internacional, Cancelamento. Controvérsia que deve ser resolvida no contexto da pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19). Lei nº 14.046/2020. Caracterização de fortuito externo, a afastar sua responsabilização pelo incidente ocorrido. Ré apelada, entretanto, que deverá disponibilizar à autora/apelante o crédito do valor efetivamente pago e devidamente comprovado, que poderá ser remarcado ou abatido na compra de outros serviços, reservas e eventos disponíveis na empresa ré, sendo que a utilização desse crédito deverá ocorrer até 31.12.2022. Danos morais não configurados, Inteligência do art. 5º, da Lei nº 14.046/2020²⁷⁹.

Negou-se, entretanto, ressarcimento a título de danos morais, em feito ajuizado contra companhia aérea, sob fundamento:

[...] que o cancelamento do voo se deu em razão da pandemia do coronavírus sendo, portanto, motivo de força maior capaz de desonerar a responsabilidade da empresa ré quando aos danos morais”, de modo que “por força do artigo 251-A do Código Brasileiro de Aeronáutica, trazido pela recente lei 14.034/2020, afasta-se a incidência de indenização por dano moral *in re ipsa*²⁸⁰.

Quando do julgamento da Apelação Civil número 1005521-60.2021.8.26.0037, de 17.12.2021, a Vigésima Sexta Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em acórdão relatado pelo Desembargador Antonio Benedito do Nascimento, assinalou que “não há se falar em reparação por danos morais, porque,

²⁷⁸ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 1046902-28.2023.8.26.0506**, 30.08.2024, rel. Desembargador Antonio Nascimento, Vigésima Sexta Câmara de Direito Privado. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=18285624&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

²⁷⁹ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação cível 1003016-77.2021.8.26.0011**; rel. Desembargadora Lígia Araújo Bisogni, 34ª Câmara de Direito Privado, Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15268325&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

²⁸⁰ BRASIL. TJMG - Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Processo nº 5071411-11.2020.8.13.0024**, Vigésimo Sexto JD da Comarca de Belo Horizonte, j. 28.05.2020, Juiz de Direito da Comarca de Belo Horizonte Geraldo Claret de Arantes. Disponível em: <https://pje-consulta-publica.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=9ac898c9d93fe169100b93539b00d5ba5d4e6a8e236a8d1bdf3176980184ae1107330e42741e919e0c847915ad9b0f721b23bd817f5d0036&idProcessoDoc=1126014853> Acesso em: 17 mar. 2025.

a princípio, a requerida agiu estar amparada na lei e no contrato, atuando, destarte, no exercício regular de seu direito”²⁸¹.

Firmou-se entendimento na corte paulista no sentido de restar assegurado ao consumidor, tão somente, direito a ressarcimento dos danos materiais excluídos, destarte, os danos morais vez que, tratando-se de caso fortuito (externo), indenização alguma dessa natureza seria devida.

Em posicionamento conforme, quanto a ressarcibilidade tão somente dos prejuízos de ordem material ou econômica, outros tribunais adotaram esse mesmo entendimento:

APELAÇÃO. DIREITO DO CONSUMIDOR. CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE UNIDADE IMOBILIÁRIA. REAJUSTE PELO IGP-M. FATO SUPERVENIENTE (COVID-19). ONEROSIDADE EXCESSIVA COMPROVADA. TEORIA DO ROMPIMENTO DA BASE OBJETIVA DO NEGÓCIO JURÍDICO. REVISÃO CONTRATUAL. SUBSTITUIÇÃO DO ÍNDICE DE REAJUSTE PARA O IPCA. POSSIBILIDADE²⁸².

NEGÓCIO JURÍDICO BANCÁRIO. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. REVISÃO CONTRATUAL. SUBSTITUIÇÃO DO ÍNDICE IGP-M. GRANDE ELEVAÇÃO. PANDEMIA DE COVID-19. CRISE ECONÔMICA. POSSIBILIDADE. FATO SUPERVENIENTE E IMPREVISÍVEL QUE IMPÕS ÔNUS EXACERBADO A PARTE. ART. 6, V, DO CDC. ART. 478 E 479 CC. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA BOA-FÉ CONTRATUAL E FUNÇÃO SOCIAL DOS CONTRATOS. SUBSTITUIÇÃO POR ÍNDICE IPC/FGV. PREFERÊNCIA²⁸³.

AGRAVO DE INSTRUMENTO - TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE - SERVIÇOS EDUCACIONAIS - PANDEMIA - TEORIA DA IMPREVISÃO - REDUÇÃO DAS MENSALIDADES - TUTELA DE URGÊNCIA - AUSÊNCIA DOS REQUISITOS - DECISÃO REFORMADA²⁸⁴.

Direito do consumidor. Apelação cível. Cancelamento de viagem em razão da pandemia de covid-19. Falha na prestação do serviço. Dano moral configurado. Honorários advocatícios. I. Caso em exame 1.

²⁸¹ BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Civil nº 1005521-60.2021.8.26.0037**, Vigésima Sexta Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Antonio Nascimento, j. 17.12.2021. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15295599&cdForo=0>. Acesso em: 17.03.2025.

²⁸² BRASIL. TJDF - Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Apelação Cível nº 073414129202380700011880830**, 4ª Turma Cível, Rel. Des. Aiston Henrique de Sousa, j. 26.06.2024. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/> Acesso em: 17 mar. 2025.

²⁸³ BRASIL. TJPR - Tribunal de Justiça do Estado da Paraná. **AI nº 00484891820218160000**, 17ª Câmara Cível, Rel. Des. Francisco Carlos Jorge, j. 23.05.2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pr/1512874448> Acesso em: 17 mar. 2025.

²⁸⁴ BRASIL. TJMG - Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **AI: 10000204808075001**, 13ª Câmara Cível, Rel. Maria das Graças Rocha Santos (JD Convocada), j. 19.11.2020. Disponível em: <http://jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1127888695>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Apelação contra sentença que reconheceu o direito à restituição de valores pagos por passagens aéreas canceladas durante a pandemia, mas indeferiu o pedido de indenização por danos morais. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a recusa da empresa em oferecer alternativa ou restituição ao consumidor diante do cancelamento do voo por motivo de força maior caracteriza falha na prestação do serviço apta a gerar dano moral, bem como a responsabilidade pela verba honorária sucumbencial. III. Razões de decidir 3. Comprovada a aquisição de passagens para viagem inviabilizada pela pandemia, e a posterior recusa infundada da fornecedora em oferecer remarcação ou reembolso, verifica-se falha na prestação do serviço. 4. A conduta da ré viola a boa-fé objetiva e os direitos básicos do consumidor, gerando frustração, perda de tempo útil e abalo à dignidade da parte autora. 5. A indenização por danos morais é devida, sendo arbitrado o valor de R\$ 5.000,00, observados os critérios da razoabilidade e proporcionalidade. 6. Considerando a reforma da sentença para incluir a condenação por dano moral, invertem-se os ônus da sucumbência, com condenação da apelada ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, fixados em 20% sobre o valor da condenação. IV. Dispositivo e tese 7. Recurso parcialmente provido. Tese de julgamento: "1. A recusa injustificada de fornecedor em restituir valores pagos por serviço inviabilizado por força maior, sem oferecer remarcação ou crédito, caracteriza falha na prestação do serviço e enseja dano moral. 2. A inversão da sucumbência é cabível quando reformada a sentença em desfavor da parte inicialmente vencedora, sendo devidos honorários advocatícios fixados sobre o valor da condenação"²⁸⁵.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO REVISIONAL DE CONTRATO C/C PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA. CONTRATO DE CÉDULA DE CRÉDITO BANCÁRIO COM GARANTIA DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. PANDEMIA DE COVID-19. ALEGAÇÃO DE ONEROSIDADE EXCESSIVA. AUSÊNCIA DE PROVAS CONCRETAS. PEDIDO DE REVISÃO DE JUROS REMUNERATÓRIOS. TAXAS PACTUADAS DENTRO DA MÉDIA DE MERCADO. INEXISTÊNCIA DE ABUSIVIDADE. APLICAÇÃO DO CDC. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO²⁸⁶.

DIREITO CIVIL. AÇÃO REVISIONAL DE CONTRATO DE SEGURO DE VIDA. PEDIDO DE ALTERAÇÃO DO ÍNDICE DE REAJUSTE IGP-M PARA IPCA. PANDEMIA COVID-19. TEORIA DA IMPREVISÃO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA ONEROSIDADE EXCESSIVA. RECURSO DESPROVIDO²⁸⁷.

²⁸⁵ BRASIL. TJPE - Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. **Apelação Cível nº 0018946320228172480**, 1ª TCRC, Rel. Damião Severino de Sousa, j. 01.10.2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pe/5023851225> Acesso em: 17 mar. 2025.

²⁸⁶ BRASIL. TJPR - Tribunal de Justiça do Estado da Paraná. **Apelação Cível nº 00213331820228160001**, 9ª Câmara Cível, Rel. Rogerio Ribas, j. 11.10.2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pr/5089617500> Acesso em: 22 nov. 2025.

²⁸⁷ BRASIL. TJPR - Tribunal de Justiça do Estado da Paraná. **Apelação Cível nº 0019532-36.2023.8.16.0194**, 14ª Cam. Cível, Rel. Antonio Domingos Ramina Junior, j. 14.07.2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pr/4253907366> Acesso em: 20 nov. 2025.

Colacionando esses julgados, de forma uníssona, extrai-se que a jurisprudência acolheu a constitucionalidade da legislação editada por força da pandemia o que, certamente, minorou a dramaticidade experimentada pelo consumidor, porém, não se prestou a tutelar em plenitude aqueles que de alguma forma experimentaram os dissabores causados pela Covid-19 no que tange a preterição de direitos fundamentais.

7.6 Confronto entre as realidades pré e pós pandêmica concernente aos direitos do consumidor

Embora o Código de Defesa do Consumidor tenha sido objeto, ao longo desses anos, contados desde sua existência, de intensos ataques, nunca sofreu avarias tão virulentas como aquelas enfrentadas durante a pandemia.

Ficou a impressão, calcada em dados objetivos, que o consumidor seria o grande vilão da pandemia vendo direcionadas contra si grande parcela das medidas legislativas.

Ainda que fulminados pelas instituições financeiras que por diversas vezes tentaram excluí-lo da incidência, como por exemplo na ADI nº 2591, a verdade é que o consumidor terminou por experimentar na pele a maioria das medidas instituídas para proteção da sociedade.

7.7 Vulnerabilidade do consumidor, enquanto expressão da dignidade da pessoa, em período de crise, diante de situações extraordinárias e imprevisíveis que fulminaram direitos fundamentais

Inabilitado o Código de Defesa do Consumidor, em passagens relevantes, diante dessas novas legislações, fica evidenciada a vulnerabilidade a que exposto o consumidor nas relações que lhe são próprias.

A estrita observância da legislação consumerista, numa primeira análise, prestar-se-ia a preservar os direitos do consumidor, protegendo-o contra leis que de alguma forma derroguem aquelas protetivas das relações de consumo.

Haveria, mais, numa segunda análise, a necessidade da existência de normas específicas que obstassem a edição de novas leis que viessem na contramão dos direitos assegurados no Código de Defesa do Consumidor.

Perfilhando do entendimento que a Constituição Federal, ao elencar os direitos do consumidor no rol dos direitos e garantias fundamentais, obviamente, fez antever que seu descumprimento implica em ofensa a direitos fundamentais.

Descurou, destarte, o legislador na estrita observância dos ditames constitucionais atinentes aos direitos pessoais.

Ousa-se asseverar que as normas extravagantes editadas durante a pandemia, efetivamente, seja por oblíqua, ou transversa, vulneraram direitos assegurados pelo legislador constituinte explicitados e assegurados na Constituição Federal.

Toda violação a direito individual tutelado no Código de Defesa do consumidor, e derogado na prática pela legislação excepcional, violentou direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal.

7.8 As normas legais e os precedentes jurisprudenciais havidos durante a pandemia constituem afronta ou violação à dignidade da pessoa

Tratando-se de legislação extravagante, especial, de vigência temporária, numa análise preliminar, normal perfilhar do entendimento de sua adequação, precipuamente, por força do momento totalmente atípico enfrentado pela nação. Então, nesse contexto, presentes estariam os requisitos de imprevisibilidade e excepcionalidade da realidade a ponto de justificar a intervenção do legislador no édito de normas extravagantes.

Entretanto, já restou assentado que a teoria da imprevisão não se aplica às relações de consumo, mormente em favor da parte não vulnerável de modo que os

fatos ensejadores da excepcionalidade legislativa não dariam ensejo ao advento de leis dessa envergadura.

Por inobservância dos princípios constitucionais, expressos e implícitos, insculpidos no Código de Defesa do Consumidor, encontrar-se-ia o legislador infraconstitucional impedido de normatizar de forma diversa daquela prevista na legislação consumerista.

Destarte, por via oblíqua, o legislador normatizou relações que, a princípio, encontravam-se albergadas sob o manto da constitucionalidade em respeito aos direitos fundamentais.

A partir do momento que o legislador impõe ao consumidor reembolsar-se do valor dispendido para sua passagem aérea em parcelas, ao final de determinado período, além de interferir na relação contratual, malferindo de morte a autonomia da vontade, colocando-se ao lado da parte economicamente mais forte, inequivocamente, está a ofender os direitos fundamentais do consumidor.

Como justificar a humilde consumidor, adquirente de pacote de viagem, já paga, além de não realizar o evento, somente ver-se reembolsado em minguadas parcelas? Como sustentar junto a pais mantenedores de aluno a manutenção de curso originariamente presencial no qual matriculado, porém, desde então, com aulas virtuais e sem redução de custos, sem desconsiderar que grande parcela do alunado sequer dispõe de aparelhos eletroeletrônicos e acesso à internet? Como explicar a não redução de valores das mensalidades escolares diante da mudança no formato na disponibilização do ensino?

Inconcebível, sob qualquer justificativa, colocar-se o Estado a legislar favoravelmente em benefício de uma das partes, e, pior, contrariando regras constitucionais de igualdade, consubstanciadas no princípio de tratar de forma desigual os desiguais. Não poderia, dessa forma, arvorar-se o Estado em tutelar aquele que, normalmente, viu-se em situação desfavorável. Pior, ainda, às custas do empobrecimento indevido do consumidor.

Em suma, nesse diapasão, óbvio concluir pela inconstitucionalidade, ainda que de ordem material, dos diplomas legais retro mencionados, bem como daqueles que, de qualquer forma, deram guarida a restrições a direitos dos consumidores.

Em consulta acerca da existência de algum projeto de lei federal em tramitação no Congresso Nacional²⁸⁸ destinado à criação de um Fundo Nacional de Defesa do Consumidor, sobreveio resposta negativa, inobstante o PL nº 1.798/2024, de modo que, nos moldes do ora sugerido, por ora, inexistente proposição para tanto.

Não é crível que, ainda sentindo os efeitos da pandemia, o legislador pátrio não se abalou em debruçar em viabilizar legislação específica para enfrentamento de males dessa emergência.

O Código de Defesa do Consumidor, com a redação atual, não se constituiu em diploma legal suficientemente hígido, e indene, de modo a inviabilizar a imposição de mecanismos legais em favor do mercado e desfavor do vulnerável na relação jurídica.

Confrontaram-se na pandemia bens relevantes, de um lado, a proteção e estabilidade das atividades mercantis, e, por outro lado, a tutela dos direitos do consumidor. Dentre esses dois valores restou nítida a opção do legislador em relação ao primeiro, ainda que em afronta as normas de origem constitucional.

A contundência e clareza dos dispositivos constitucionais, protetivos do consumidor, não se mostraram suficientemente fortes e hábeis para inibir o legislador da tentação de subjugá-los, ainda que, por outro lado, outros direitos relevantes se apresentassem.

A inclusão, precipuamente, no artigo 6º, do Código de Defesa do Consumidor, de texto expresso que tutela a prevalência do direito do consumidor, diante de situações calamitosas, imprevisíveis, extraordinárias, catastróficas, como a pandemia, mostra-se imperiosa porque evitará, como, ao menos em tese, efetivamente ocorreu, a preterição de direitos do consumidor para favorecimento de empresas aéreas, agências de turismo, rede hoteleira, ou estabelecimentos de ensino, dentre outros.

Destarte, o acréscimo de inciso no artigo 6º, do Código de Defesa do Consumidor que ficaria com a seguinte redação:

²⁸⁸ BRASIL. **Projetos de Lei do Congresso Nacional.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/materias/projetos-de-lei-do-congresso> Acesso em: 03 out. 2025.

Fica vedada a imposição de restrição de direito ao consumidor, ainda que decorrente de fatos imprevisíveis, ou extraordinários, em períodos de calamidade pública, ou endemia, ou pandemia, exceto se for absolutamente impossível fazê-lo por outro modo²⁸⁹.

A introdução de preceito legislativo dessa envergadura prestar-se-á a inibir alteração de normas consumeristas que eventualmente possam redundar em subjugação a direitos insuscetíveis de inobservância.

Obviamente que a simples menção a texto legal pode não se constituir em garantia plena de observância dos ditames consumeristas, só passíveis de afetação em caos de inexistência de outras alternativas plausíveis, porém, constituir-se-á em dispositivo inibidor de textos afrontadores.

Aliás, para que não remanesçam dúvidas, somente na inevitabilidade de outra medida é que se cogita de submissão de normas consumeristas, o que incooreu durante a pandemia vez que se afiguravam presentes previamente medidas alternativas factíveis àquelas adotadas.

7.9 O superendividamento dos consumidores por força da pandemia

Como que numa espécie de coroamento dessa análise objetiva das medidas adotadas durante a pandemia de Covi-19, e considerando um silêncio comprometedor acerca das consequências, ainda presentes, do caos por ela causado, não se pode deixar de considerar o rescaldo deixado por esse fenômeno doentio que assolou a humanidade e, especificamente, o Brasil.

Fala-se numa multidão de pessoas que, ainda hoje, final do ano de 2025, sente silenciosamente as consequências da pandemia, seja pelo: (I) fenômeno dela propriamente dito; (II) seja por corolário de alguma espécie de morbidade remanescente (III); ou (IV) sequela deixada; bem como (V) pela perda de eventual vínculo empregatício; ou (VI) fracasso de atividade mercantil, dentre inúmeras outras.

²⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

Esse segmento de pessoas, afetadas pela Covid-19, também, deu origem à figura do consumidor superendividado²⁹⁰ que precisa, e merece, com prioridade, da atenção do aplicador da lei, tal qual aqueles que foram vitimados pelas medidas restritivas impostas aos contratos de transporte aéreo, artístico, cultural, dentre outros.

Entendendo-se, primeiramente, “superendividamento como a impossibilidade global do devedor-pessoa física, leigo e de boa fé, de pagar todas as dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas as dívidas com o Fisco, oriunda de delitos e de alimentos)”²⁹¹, tem-se que pessoa superendividada é aquela que deve mais do que ganha, o que recebe não cobre suas despesas pessoais, gastos e dívidas, seus rendimentos mensais encontram-se comprometidos com despesas que não permitem possa dar cabo de seus compromissos, inclusive, de subsistência, e, por essa razão, ter uma vida digna.

Há notícia que 67,1% das famílias brasileiras encontram-se endividadas, o que evidencia o estado temerário a que se encontram relegadas milhares de pessoas.

O fenômeno social, econômico e jurídico do superendividamento dos consumidores é mundial e foi agravado com a pandemia de Covid-19. O Banco Mundial adverte (*Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons*) que, para os países emergentes, como o Brasil, os quais ainda não conhecem uma saída legal digna para as pessoas físicas endividadas, a única solução de retomada é aprovarem uma legislação para combater o superendividamento, a qual permita aos consumidores pagarem suas dívidas, com ou sem perdão das dívidas, após o plano de pagamento que preserve o mínimo existencial²⁹².

²⁹⁰ MARQUES, Claudia Lima; DE LIMA, Clarissa Costa; VIAL, Sofia. Breve nota à atualização do código de defesa do consumidor pela Lei 14.181/2021, p. 50. In: MARQUES, Claudia Lima; RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida (org.). **Superendividamento e proteção do consumidor**: estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2022. Disponível em: <https://www.fundarfenix.com.br/ebook/171superendividamento>. Acesso em: 20 nov. 2025.

²⁹¹ MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia. Superendividamento dos consumidores no pós-pandemia e a necessária atualização do Código de Defesa do Consumidor. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. 2021. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/105-dc.pdf?d=637581604679873754>. Acesso em: 20 nov. 2025, p. 108.

²⁹² MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia. Superendividamento dos consumidores no pós-pandemia e a necessária atualização do Código de Defesa do Consumidor. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. 2021. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/105-dc.pdf?d=637581604679873754>. Acesso em: 20 nov. 2025, p. 109.

É corrente a assertiva que o estado do brasileiro piorou depois da pandemia, o que recomendou a aprovação do PL 3.515/2015, elaborado por uma Comissão de Juristas, liderada pelo Ministro Antonio Herman Benjamin, convertido, posteriormente, na Lei nº 14.181 de 01.07.2021, que alterou o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), incluindo dois novos dispositivos destinados à prevenção e tratamento do superendividado.

A Lei do Superendividado vem, portanto, na esteira da necessidade preconizada pelo advento de textos legislativos conformes com os ditames dos princípios constitucionais inspiradores da legislação consumerista.

É o que, também, se espera da tramitação, e aprovação, do Projeto de Lei nº 1997/2020 que institui: (I) a moratória em contratos essenciais, tais como, os bancários, securitários e planos de saúde; (II) a suspensão do pagamento de contas de serviços essenciais como água, luz, telefone e internet, em favor dos consumidores afetados economicamente pela pandemia de Covid-10.

8 CONCLUSÃO

Em arremate aos temas tratados nos capítulos anteriores, confrontando a efetividade do Código de Defesa do Consumidor, à vista dos textos normativos editados durante a pandemia com uma realidade que exigiu: (I) da sociedade esforço hercúleo no sentido de preservar a sanidade e sobrevivência das pessoas; (II) dos governantes e autoridades criatividade e abnegação para gerir autêntico caos; e (III) dos nossos julgadores firmeza e sensibilidade para decidir causas que atingiram a higidez física, moral e patrimonial da população, entretanto, imperioso extrair conclusões que impliquem, futuramente, em obtenção de avanços legislativos.

Imprescindível extrair desses fatos lições e ensinamentos que apontem, primeiro, para as deficiências que a legislação atual registra e, segundo, indiquem os avanços, aperfeiçoamentos, e modificações, que se mostram necessários empreender, perfilhando do ensinamento que, dos dissabores e agruras, é possível extrair aprendizado e melhorias que possibilitem o aperfeiçoamento das instituições jurídicas.

Autêntica encruzilhada da legislação consumerista, divisor de águas, confronto, e harmonização entre a realidade fática e o texto normativo, adequação, e compatibilidade de princípios constitucionais, materializados em regras infra constitucionais, com fatos imprevisíveis e extraordinários, a ponto de subsumir a regra elementar que o lugar do direito é onde está a sociedade, ou mais especificamente, onde está a sociedade deve necessariamente estar o direito (*ubi societas, ibi jus* ou *ubi homo ibi societas*) .

Materializando a tese, a esta altura, apresentam-se questionamentos, reflexões, e, por fim, conclusões, inclusive *lege ferenda*, acerca, primeiro, de adequação, ou não, da legislação vigente enquanto instrumento hábil para equacionar controvérsias decorrentes de períodos de crise; segundo, da estrita observância do legislador, quando da edição de novos textos normativos, ao preconizado pelo Código de Defesa do Consumidor quanto à preservação de direitos fundamentais; terceiro, quando da edição de novos textos normativos, da constitucionalidade e justeza dos julgados emanados dos tribunais, inclusive superiores, à luz do Código de Defesa do Consumidor; e, por fim, quarto, quanto à necessidade de reforma, aperfeiçoamento, ou evolução, do Código de Defesa do Consumidor à nova realidade que se avizinha.

Nesse diapasão é possível extrair conclusões que deverão subsidiar, primeiro, uma autocrítica no sentido da intocabilidade dos direitos do consumidor, enquanto expressão da dignidade da pessoa humana, ainda que por força de acontecimentos imprevisíveis e extraordinários; segundo, adequação da legislação para eficaz enfrentamento de situações de caos sanitário e social.

À vista de todo o quando retro expendido cumpre pontuar, agora, acerca da constitucionalidade dessa legislação emergencial à luz das normas consumeristas.

E, nesse particular, imperioso, primeiramente, ressaltar, sob o aspecto formal, a legalidade dos textos normativos editados durante a pandemia, vez que observaram os tramites legislativos devidos, ainda que de forma açodada e sem a devida maturação que um texto legal deve trilhar.

Na verdade, o questionamento que se impõe formular é da legalidade material, ou seja, de conteúdo, das leis à luz do espírito inspirador que norteia os princípios e as regras insculpidas no Código de Defesa do Consumidor que, em derradeira análise, tem índole constitucional.

Ainda que formal e legalmente hígidas, várias das normas editadas durante a pandemia colidem com princípios e dispositivos insculpidos no Código de Defesa do Consumidor porque, se avaliadas previamente e analisadas em confronto, deveriam se subsumir ao texto constitucional.

Entretanto, a partir do momento que o legislador, ainda que premido por circunstâncias imprevisíveis ou extraordinárias, imiscuiu-se na relação contratual de natureza privada e passou a ditar o regime que, doravante, regulamentaria a relação contratual, pendendo para um lado, obviamente, ofendeu o princípio da isonomia que deve reinar entre as partes contratantes.

Aqui, com a devida vênia, não há que se falar em interesse público relevante que justifique o pendor para um segmento em detrimento de outro, e, se assim não fosse, se justificada a intervenção, deveria ultimar-se-ia sem ofensa a direitos fundamentais, o que incorreu.

Destarte, haveria que se adotar, em casos tais, tanto a igualdade formal quanto material, porém, inócua, de forma concreta diante do indicativo apurado no estudo levado a efeito, exemplificativamente, em casos nos quais uma empresa, ou

prestadora de serviços, ou fornecedora, tem seu direitos e interesses priorizados e preservados em manifesto detrimento de seus consumidores.

Não há justificativa plausível para tamanha intervenção e discriminação, diga-se desmedida e desproporcional, nem mesmo ancorando-a escalada de pandemia avassaladora.

Há que concluir-se, na melhor das hipóteses, pela duvidosa constitucionalidade de textos legais dessa natureza, na medida que vulneraram o Código de Defesa do Consumidor, no que com ele mostram-se incompatíveis.

Devem, pois, ser repelidas pelo ordenamento jurídico normas não isonômicas e equânimes, sob pena dos princípios do Código de Defesa do Consumidor, em essência, tornarem-se letra morta.

Isso porque o Código de Defesa do Consumidor tem gênese constitucional e consagra, de forma objetiva, concreta e prática, direitos fundamentais, de modo que toda e qualquer espécie, ou proposta, de alteração legislativa que implique restrição, ou supressão, ou derrogação, de direitos fundamentais deve ser rechaçada pelo aplicador da lei, sob a pecha de inconstitucionalidade, ainda que por via oblíqua.

Direitos absolutos, como os fundamentais, demandam tutela plena e específica, sendo vedado ao legislador ordinário tergiversar em relação a eles, repassando, ou devolvendo, às autoridades sanitárias a adequação da administração de crise com a preservação dos direitos elementares da pessoa e, somente na hipótese de ultimíssima opção, malferir o consumidor, e não como ocorreu, onde priorizou-se, por exemplo, as empresas aéreas, as agências de turismo, os estabelecimentos de ensino etc., em detrimento do vulnerável.

Não poderia prevalecer a tibieza, ou timidez, ou contemporização, do julgador, e nem dos tribunais, que deveriam prontamente repelir todo e qualquer pronunciamento legislativo que limitasse a incidência, aplicação, e autonomia, do Código de Defesa do Consumidor.

Não foi, entretanto, o que ocorreu visualizando-se flagrantes preterições de direitos dos consumidores em beneplácito de segmentos produtivos.

Inobstante a origem constitucional foram editados e aprovados vários textos legais que, desabridamente, vulneraram princípios e direitos consagrados no Código de Defesa do Consumidor.

O legislador pandêmico, mesmo que de forma parcial, sob pretexto de proteção e tutela sanitária, transgrediu normas expressas da legislação consumerista vulnerando direitos inderrogáveis do consumidor.

Pequenas e pontuais intervenções legislativas, ainda que aparentemente simplórias e, a princípio, justificáveis a pretexto de proteção de outros direitos relevantes, desnudaram risco iminente e próximo de ingerência e intervenção mais efetiva no Código de Defesa do Consumidor.

Princípios regentes do Código de Defesa do Consumidor, tais como aqueles que tutelam prioritariamente os direitos do vulnerável, foram olvidados pelo legislador.

Se outrora, em tempos de relativa bonança, foram as instituições financeiras que objetaram, e ainda relutam em submeter-se ao Código de Defesa do Consumidor, com o advento da pandemia, somaram-se a elas outros segmentos, tais como aéreo, turístico, hoteleiro, educacional, o que faz crer, futuramente, para o risco efetivo de acréscimo de outros.

Aprovou-se, sem pudor, de forma generalizada e indiscriminada, em última análise, a aplicação da teoria da imprevisão em favor de parte não vulnerável quando, na verdade, esse princípio foi instituído em favor da parte fragilizada na relação consumerista.

Essa, na prática, a maior evidência que, ao menor risco de ameaça ao sistema produtivo vigente, os direitos do consumidor podem ser postergados, ou suprimidos, a propósito das insistentes resistências objetadas, dentre tantas, pelas instituições financeiras de submeterem-se ao Código de Defesa do Consumidor, ainda hoje, mesmo após pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal em julgamento icônico alhures citado.

Ainda que em caráter provisório, a legislação pandêmica impactou as relações jurídicas criando grave precedente e, no mínimo, temor sobre o que poderá advir.

Dentre as várias tentativas anteriores encetadas em afronta a direitos dos consumidores, externadas em iniciativas isoladas ou esparsas, segmentadas por setores específicos, entretanto, nenhuma delas se aproximou daquela havida durante a pandemia, que contou, de forma uníssona, com o beneplácito do legislador, ainda que impulsionado sob o pálio de relevante motivo de ordem social, e pelo silêncio da comunidade, inclusive, jurídica, enquanto tecido organicamente estruturado.

Obviamente, além desse alerta trazido a lume, imperioso observar que precedentes dessa natureza, a par de inaceitáveis, não podem e nem devem se repetir, impondo ao operador do direito, principalmente, dos defensores dos direitos dos consumidores, atentar previamente para que violações dessa natureza não se tornem rotina diante da perspectiva que possíveis novos surtos epidêmicos, assolando a humanidade, não mais encontram-se distantes do radar da sociedade pós-moderna.

Feita, destarte, essa resenha consumerista, partindo desde os primórdios e reminiscências da civilização e das relações de consumo, sinalizando sua evolução, até os dias atuais e estabelecendo relação com os direitos fundamentais, indicativos da necessidade de respeito à dignidade da pessoa humana, no âmbito da indispensável atividade de consumo; perpassando por conquistas e enfrentamentos a que sujeitos os direitos do consumidor, chega-se num ponto de intersecção que exige tomada de decisão no sentido de analisar, com objetividade e firmeza, todas as adversidades enfrentadas, para que delas possa surgir, senão uma nova ordem, porém, uma efetividade maior das normas vigentes, voltadas, efetivamente, para a tutela dos direitos do consumidor.

Intentou-se, em suma, enveredar um olhar mais respeitoso e dignificante na tutela dos direitos do consumidor, dentro de um amplo contexto de relações sociais que merecem toda credibilidade, porém, que deve priorizar direitos considerados prioritários.

A par de maior efetividade à legislação vigente, no sentido de inderrogabilidade ao menor evento, aliado às proposições ora alvitadas, acredita-se, no que tange ao particular enfrentamento da pandemia, encontrar-se a sociedade munida de elementos para superação das graves crises sem ofensa a direitos básicos do consumidor, de modo que, em sentido amplo, mostra-se desnecessária a revisitação ao Código de Defesa do Consumidor que, com as alterações retro propostas, mostra-se em instrumento hábil a debelar efeitos pandêmicos.

No âmbito dessas análises, questionamentos, reflexões, e sugestões, o presente estudo intentou alcançar, como contribuição científica, o aprimoramento e aperfeiçoamento das instituições jurídicas, precipuamente, pela alteração legislativa e criação de fundo propugnadas.

REFERÊNCIAS

ALCARÁ, Marcos. A evolução do Direito do Consumidor. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça**. Disponível em: <<https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/655>> p. 05 Acesso em: 05 jan. 2024.

ALMEIDA, João Batista. **A proteção jurídica do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 1993.

ANDRADE, Fábio Siebeneichier de; SOARES, Flaviana Rampazzo Soares. Os Fundos de indenização para as vítimas de crime cujo autor é desconhecido ou incerto como exemplo de solidariedade social na responsabilidade civil contemporânea: breves notas de direito comparado. **Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil**. Belo Horizonte, v. 17, p. 43-63, jul./set. 2018.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Verbatim, 2015.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 1ª Edição, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

BARLETTA, Fabiana Rodrigues. **Revisão Contratual no Código Civil e no Código de Defesa do Consumidor**. 2ª Edição, Indaiatuba: Foco, 2020.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1ª Edição. Vol. II. São Paulo: Saraiva, 1989.

BENJAMIM, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno (coord.). **O Direito do consumidor no mundo da transformação**. 1ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BENJAMIM, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno, **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. **Comentários ao código de proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 1991.

BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe, **Manual de Direito do Consumidor**. 10ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca, Direitos do consumidor e direitos da personalidade: limites, intersecções, relações, **Revista de Informação Legislativa**. ano 36, n. 143, jul-set, p.63-70, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL nº 1.798/2024**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2433212>> Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2024

BRASIL. **Decreto nº 91.469/85, de 24 de julho de 1985.** Cria o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor e dá outras providências. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91469-24-julho-1985-441658-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 05 jan. 2024.

BRASIL. FMDC - Conselho do Fundo Municipal de Defesa do Consumidor. **Portal dos Conselhos Municipais de Pato Branco.** Disponível em: <conselhos.patobranco.pr.gov.br/conselhos-do-fundo-municipal-de-defesa-do-consumidor-fmdc> Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406.** Código Civil, Brasília, DF: Senado Federal, 2002, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm> Acesso em: 01 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.979/2020, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.010/2020, de 10 de junho de 2020.** Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14010.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.034/2020, de 05 de agosto de 2020.** Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19; e altera as Leis nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.319, de 25 de julho de 2016, 13.499, de 26 de outubro de 2017, e 9.825, de 23 de agosto de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14034.htm Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.040/2020, de 18 de agosto de 2020.** Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14040.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.046/2020, de 18 de agosto de 2020.** Dispõe sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14046.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.051/2020, de 08 de setembro de 2020.** Abre crédito extraordinário em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais), para o fim que especifica. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14051.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.131/2021, de 30 de mar de 2021. Dispõe sobre o acréscimo de 5% (cinco por cento) ao percentual máximo para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento até 31 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14131.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.131/2021, de 30 de mar de 2021. Dispõe sobre o acréscimo de 5% (cinco por cento) ao percentual máximo para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento até 31 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14131.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.148/2020, de 03 de maio de 2021. Dispõe sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19; institui o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e o Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC); e altera as Leis nos 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14148.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.159/2021, de 02 de junho de 2021. Altera a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a fim de ampliar o prazo para cumprimento do disposto no § 6º do art. 44 da referida Lei. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14159.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.174/2021, de 17 de junho de 2021. Altera a Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, para prorrogar o prazo de vigência de medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14174.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.186/2021, de 13 de out de 2021. Altera a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, para dispor sobre a validade das normas educacionais a serem adotadas, em caráter excepcional, enquanto perdurarem a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19 e suas consequências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14218.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.186/2021, de 15 de julho de 2021. Altera a Lei nº 14.046, de 24 de agosto de 2020, para dispor sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14186.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.216/2021, de 07 de out de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o

cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.218/2021, de 13 de out de 2021.** Altera a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, para dispor sobre a validade das normas educacionais a serem adotadas, em caráter excepcional, enquanto perdurarem a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19 e suas consequências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14218.htm. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995.** Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9008.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. **Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.** Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/institucional>. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Ministério Público do Estado do Piauí. **FEPDC - Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor.** Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/fundo-do-consumidor/> Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. STF - Supremo Tribunal Federal. **ADI 5224**, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 09-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 16-03-2022 PUBLIC 17-03-2022

BRASIL. STF - Supremo Tribunal Federal. **RE 1394401 RG**, Relator(a): MINISTRA PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-039 DIVULG 02-03-2023 PUBLIC 03-03-2023.

BRASIL. STF - Supremo Tribunal Federal. **RE 636331**, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25-05-2017, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-257. DIVULG 10-11-2017. PUBLIC 13-11-2017.

BRASIL. STJ - Superior Tribunal de Justiça. **Enunciados das Súmulas do Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em:

https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesSTJ.pdf Acesso em: 1 out. 2024.

BRASIL. STJ - Superior Tribunal de Justiça. **EResp nº 1.378.938/SP**. Relator Ministro Benedito Gonçalves, Corte Especial, j. 20.6.2018, Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28ERESP.clas.+e+%40num%3D%221378938%22%29+ou+%28ERESP+adj+%221378938%22%29.suce>. Acesso em: 05 jan.2024.

BRASIL. STJ - Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1341364 SP 2012/0181875-7**, Relator.: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 19/04/2018, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/06/2018.

BRASIL. TJAM - Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Recurso Inominado nº 0635922-33.2021.8.04.0001**. 1ª Turma Recursal do Estado do Amazonas, rel. Juiz Luiz Pires de Carvalho Neto, j. 11.11.2022. Disponível em: <https://consultasaj.tjam.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=01004JY9T0000&processo.foro=1&processo.numero=0635922-33.2021.8.04.0001> Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJDF - Tribunal de Justiça do Distrito Federal. **Apelação Cível nº 07341412920238070001 1880830**. 4ª Turma Cível, Rel. Des. Aiston Henrique de Sousa, j. 26.06.2024. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/> Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJES - Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. **Processo nº 5000708-60.2020.8.08.0035**, 2º Juizado Especial Cível, Juiz de Direito Idelson Santos Rodrigues, j. 14.07.2020.

BRASIL. TJMG - Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento nº 10000204808075001**, 13ª Câmara Cível, Rel. Maria das Graças Rocha Santos (JD Convocada), j. 19.11.2020. Disponível em: <http://jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1127888695>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJMG - Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Processo nº 50714111-11.2020.8.13.0024**, 26º JD da Comarca de Belo Horizonte, Juiz de Direito Geraldo Claret de Arantes, j. 22 out 2020. Disponível em: <https://pje-consultapublica.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=9ac898c9d93fe1697052ad861408db8ae4f861328528d150a22d5ed410f3767f5afed4bb4131c19110af30d8685b46401d4df9ebb0e1a8a3&idProcessoDoc=1126014853> Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJMG - Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Processo nº 5005694-58.2020.8.13.0313**, 15.06.2020, 2º JD da Comarca de Ipatinga, Juiz José Carlos de Matos, j. 15 jun. 2020. Disponível em: <https://pje-consultapublica.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=d5e9b9bee9bdf9c4a93c223326c29de4e4f861328528d150a22d5ed410f3767f5afed4bb4131c19110af30d8685b46401d4df9ebb0e1a8a3&idProcessoDoc=1640549796>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJMG - Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Processo nº 50714111-11.2020.8.13.0024**, Vigésimo Sexto JD da Comarca de Belo Horizonte, j. 28.05.2020, Juiz de Direito da Comarca de Belo Horizonte Geraldo Claret de Arantes. Disponível em: <https://pje-consulta->

publica.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=9ac898c9d93fe169100b93539b00d5ba5d4e6a8e236a8d1bdf3176980184ae1107330e42741e919e0c847915ad9b0f721b23bd817f5d0036&idProcessoDoc=1126014853 Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJPB - Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. **Processo nº 081684159-59.2020.8.15.2001**, 6ª Vara de Fazenda Pública da Capital, Juiz de Direito Aluizio Bezerra Filho, j. em 18 mar 2020. Disponível em: <<https://consultapublica.tjpb.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=663f9431dfc370de5f1893ba6cc573780291cc976ab88e258459b3e2d8175058b4437ee6ced3f23979ebc308a8551fe9f196c7617ac06a2b&idProcessoDoc=64816887>> Acesso em: 17 mar 2025.

BRASIL. TJPE - Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. **Apelação Cível nº 0018946320228172480**, 1ª TCRC, Rel. Damião Severino de Sousa, j. 01.10.2025. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pe/5023851225>> Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJPR - Tribunal de Justiça do Estado da Paraná. **Agravo de Instrumento nº 00484891820218160000**, 17ª Câmara Cível, Rel. Des. Francisco Carlos Jorge, j. 23.05.2022. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pr/1512874448>> Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJPR - Tribunal de Justiça do Estado da Paraná. **Apelação Cível nº 0019532-36.2023.8.16.0194**, 14ª Cam. Cível, Rel. Antonio Domingos Ramina Junior, j. 14.07.2025, Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pr/4253907366> Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. TJPR - Tribunal de Justiça do Estado da Paraná. **Apelação Cível nº 00213331820228160001**, 9ª Câmara Cível, Rel. Rogerio Ribas, j. 11.10.2025, Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pr/5089617500> Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. TJRS - Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação nº 5000287-02.2021.8.21.3001-RS**, Décima Primeira Câmara Cível. Rel. Desembargadora Katia Elenise Oliveira da Silva, j. 30.11.2021.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2082733-91.2020.8.26.0000**, rel. Desembargador Melo Colombi, da Décima Quarta Câmara de Direito Privado. J. 15.06.2020 Disponível: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=13647485&cdForo=>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação nº 1036171-27.2023.8.26.0100**, 17.09.2024, rel. Desembargador Rodolfo Cesar Milano, 25ª Câmara de Direito Privado, Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=18343662&cdForo=0>. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação nº 1005521-60.2021.8.26.0037**, rel. Desembargador Antonio Nascimento, 17.12.2021, Vigésima Sexta Câmara de Direito Privado. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15295599&cdForo=0>. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 1005521-60.2021.8.26.0037**, Vigésima Sexta Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Antonio Nascimento, j. 17.12.2021, Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15295599&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 1009262-50.2020.8.26.0100**, 29/04/2021, rel. Desembargador Antonio Rigolin, 31ª Câmara de Direito Privado. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=14586970&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 1046902-28.2023.8.26.0506**, 30.08.2024, rel. Desembargador Antonio Nascimento, Vigésima Sexta Câmara de Direito Privado. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=18285624&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 1003016-77.2021.8.26.0011**; rel. Desembargadora Lígia Araújo Bisogni, 34ª Câmara de Direito Privado, Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15268325&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 1000298-92.2021.8.26.0210, 11.12.2021**, rel. Desembargador Antonio Nascimento. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15269446&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 1073515-13.2021.8.26.0100**, 30.11.2023, rel. Desembargador Heraldo de Oliveira, Décima Terceira Câmara de Direito Privado. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=17396141&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível nº 1006715-75.2020.8.26.0152**, j. 25.08.2022. rel. Desembargador Rodolfo Pellizari, Vigésima Quarta Turma de Direito Privado. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15987656&cdForo=0>. Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação nº 1005521-60.2021.8.26.0037**, rel. Desembargador Antonio Nascimento, 17.12.2021, Vigésima Sexta Câmara de Direito Privado. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15295599&cdForo=0>. Acesso em: 03 ago. 2025.

BRASIL. TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação nº 1036171-27.2023.8.26.0100**, 17.09.2024, rel. Desembargador Rodolfo Cesar Milano, 25ª Câmara de Direito Privado. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=18343662&cdForo=0>. Acesso em: 03 ago. 2025.

CARDOSO, Pedro Paulo. Estado de Emergência (Sistema de Emergência). Dimensões Jurídico-Filosóficas e Aspectos Constitucionais. **Revista de Direito Público**. RDP 93/47, jan-mar 1990, p 1217-1237, 1990.

CARRAZA, Roque Antonio, **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

CFMDC. Conselho do Fundo Municipal de Defesa do Consumidor. **Portal dos Conselhos Municipais de Pato Branco**. Disponível em: <conselhos.patobranco.pr.gov.br/conselhos-do-fundo-municipal-de-defesa-do-consumidor-fmdc> Acesso em: 22 set. 2025.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 24ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

DOHRMANN, Klaus Jochen Albiez. Das condições gerais dos contratos/cláusulas abusivas: e o enfoque acerca do Estado da questão na Alemanha. **Revista Luso-brasileira de Direito do Consumo**. Curitiba, v. 4, n. 16, p. 183-210, dez., 2014. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/bitstreams/1c1c281e-b308-45b1-a602-4545c361c2d8/download> Acesso em: 06 ago. 2024.

EFING, Antonio Carlos, **Fundamentos do Direito das Relações de Consumo**. 5ª Edição. Curitiba: Juruá, 2022.

ESPANHA, **Lei General para La Defensa de Los Consumidores Y Usuarios**. Disponível em: https://consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/42_textoRefundidoLGDCU.pdf. Acesso em: 28 jan. 2024.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, **Curso de Direito Constitucional**. 24ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 12ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

FERREIRA, Antonio Carlos; RODRIGUES JR., Otavio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier. Revisão judicial dos contratos no regime jurídico emergencial e transitório das relações jurídicas de direito privado na pandemia de 2020 (Lei 14.010, de 10 de junho de 2020). **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. vol. 25. ano 7. p. 311-337. São Paulo: Ed. RT, out.-dez./2020.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direitos do Consumidor**. 11ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

GAGLIANO, Pablo Gagliano; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de Direito Civil**. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

GAMA, Hélio Zaghetto. **Curso de Direito do Consumidor**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GOMES, Orlando. **Contratos**. 25ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini; Pellegrini, BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Cláudia Lima; FINK, Daniel Roberto; FILOMENO, José Geraldo Filomeno Brito; WATANABE, Kazuo; NERY JUNIOR, Nelson; PFEIFFER, Roberto; DENARI, Zelmo.

Código Brasileiro de Defesa do Consumidor. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GUGLINSKI, Victor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do Código de Defesa do Consumidor.** 2019. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2019/05/08/breve-historico-direito-consumidor-e-origens-codigo-de-defesa-consumidor>. Acesso em: 14 jan. 2024.

ÍNDIA ANTIGA. **Código de Manu.** Disponível em: file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/CODIGO_%20MANU.pdf. Acesso em: 28 jan. 2024.

KHOURI, Paulo R. Roque. **Direito do Consumidor.** 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo. Algumas considerações acerca do Fundo para reconstituição dos bens lesados. **Revista dos Tribunais** 726/96, p. 71-82, 1996.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Proibição do retrocesso. **Folha de São Paulo**, Opinião, página A03, de 01 fev. de 2018, Disponível em: <http://edicaodigital.folha.uol.com.br/index.html#/edition/75469?page=2§ion=1> Acesso em: 25 out. de 2025.

LEX. **Jurisprudência do STJ e Tribunais Regionais Federais.** 132/2020.

LISBOA, Roberto Senise. Comentários ao Código Civil. *In*: CAMILLO, Carlos Eduardo Nicoletti; FUJITA, Jorge Shiguemitsu; TALAVERA, Glauber Moreno; SCAVONE JR., Luiz Antonio (coord.). **Comentários ao Código Civil artigo por artigo.** 1ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

LISBOA, Roberto Senise. **Responsabilidade civil nas relações de consumo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MARCUSO, Rodolfo de Camargo. **Manual do Consumidor em Juízo.** 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARINS, Jaime. **Responsabilidade da empresa pelo fato do produto.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MARQUES, Claudia Lima, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia. Superendividamento dos consumidores no pós-pandemia e a necessária atualização do Código de Defesa do Consumidor. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.** 2021. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/105-dc.pdf?d=637581604679873754>. Acesso em: 20 nov. 2025.

MARQUES, Claudia Lima, Clarissa Costa; VIAL, Sofia. Breve nota à atualização do código de defesa do consumidor pela Lei 14.181/2021. p. 50. *In*: MARQUES, Claudia Lima; RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida (org.). **Superendividamento e proteção do consumidor:** estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA. Porto Alegre: Editora Fundação Fênix, 2022. Disponível em: <https://www.fundarfenix.com.br/ebook/171superendividamento>. Acesso em: 20 nov. 2025.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor.** 6ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARQUES, Claudia Lima; ATZ, Ana Paula; ROCHA, Leonel Severo. A comunicação de risco da Covid-19 e o consumo sustentável como adaptação humana à mudança climática: homenagem a Eládio Lecey. **Revista de Direito Ambiental**. vol. 105. ano 27. p. 213-245. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2022.

MARTINS, Plínio Lacerda; PAUSEIRO, Sérgio Gustavo; RAMADA, Paula. A interpretação teleológica do Direito Consumerista e os Limites do Mercado. *In*: MARQUES, Claudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães; CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli (coord.). **Direito do Consumidor Aplicado**. Indaiatuba: Editora Foco, 2023.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisprudencial**. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Tasso Duarte; NAMORATO, André Fernando Reusing. A defesa e proteção do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica. *In*: **30 anos do Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Escola Paulista da Magistratura, 2020. p. 233. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/12-30%20anos.pdf?d=637003523683938956>>. Acesso em: 1 out. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira, **A força Normativa da Constituição (Konrad Hesse)**. 19ª Edição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

MINAS GERAIS (estado). Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor**. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/porta1/menu/conheca-o-mpmg/fundos-do-ministerio-publico/fundo-estadual-de-protecao-e-defesa-do-consumidor/> Acesso em: 22 set. 2025.

MIRAGEM, Bruno, **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**. V.5. 31ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999.

MORAES, Valério Dal Pai. **Código de Defesa do Consumidor O Princípio da Vulnerabilidade no contrato, na publicidade, nas demais práticas comerciais**. 3ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MUCELIN, Guilherme; D'AQUINO, Lúcia Souza. O Papel do Direito do Consumidor para o bem-estar da População Brasileira e o enfrentamento à Pandemia de Covid-19. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 129/2020, p. 17-46, maio-jun/2020.

NERY JUNIOR, Nelson. **Leis Civis Comentadas e Anotadas**. 5ª Edição. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Anotado**. 2ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 1 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Dos Direitos Do Homem e do Cidadão**. Paris, 1789. Disponível em: https://www3.al.sp.gov.br/repositorio/ilp/anexos/1788/YY2014MM11DD18HH14MM4SS44-Declara_o%20dos%20Direitos%20do%20Homem%20e%20do%20Cidad_o.docx%201793.pdf. Acesso em: 06 jan. 2024.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. V. III. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PIAUÍ (estado). Ministério Público do Estado do Piauí. **FEPDC-Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor**. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/fundo-do-consumidor/> Acesso em: 22 set. 2025.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 446/85**. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=837A0027&nid=837&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo. Acesso em: 05 jan. 2024.

PORTUGAL. Procuradoria-Geral Regional de Lisboa. Ministério Público Portugal. **Em Defesa da Legalidade Democrática**. Disponível em: <https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=837A0027&nid=837&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo>. Acesso em: 05 jan. 2024.

RAMOS, André de Carvalho, **Curso de Direitos Humanos**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

SÃO PAULO (estado). **Lei nº 18.292 de 25 de ago. de 2025**. Dispõe sobre o sistema municipal de Defesa do Consumidor e dá outras providências. Assembleia Legislativa de São Paulo, SP, Disponível em: <https://www.sinesp.org.br/legislacao/saiu-no-doc-legislacao/22423-lei-n-18-292-de-25-08-2025-dispoe-sobre-o-sistema-municipal-de-defesa-do-consumidor-e-da-outras-providencias> Acesso em: 22 set. 2025.

SENNA, Isolete Eliane. **Evolução histórica da defesa do consumidor**. O aparecimento das primeiras manifestações e legislações. O direito do consumidor na constituição federal (cf) de 1988. A posição atual e os avanços conseguidos. O direito à portabilidade. TCC apresentado na Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: [file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/98253_Isolete%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/98253_Isolete%20(1).pdf) Acesso em: 28 jan. 2024.

SERRANO, Pablo Jimenéz, **Introdução ao Direito do Consumidor**. 1ª Edição. Barueri: Manole, 2003.

SILVA, Beatriz Gomes da. Repercussões da Pandemia Sobre a Proteção e Defesa do Consumidor: breve análise de impactos, riscos e medidas discutidas ao longo de 2020. Brasília: **Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado**. Fevereiro 2021 (Texto para discussão n. 295), p. 13. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td295>. Acesso em: 17 mar. 2025.

SILVA, Yuri Henrique Costa. **A influência da RGD na LGPD: Aproximações Legislativas**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentada na Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2022.

SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do Direito do Consumidor**. 1ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

SQUEFF, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso; TARGA, Maria Luiza. A preservação do setor aéreo a qualquer custo? Comentários à Lei 14.034, de 05 de agosto de 2020. **Revista de direito do consumidor**, v. 29, n. 132, p. 405-419, nov./dez. 2020.

SQUEFF, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso; TARGA, Maria Luiza. Os direitos dos passageiros – Consumidores de transporte aéreo em tempos de pandemia. Maio/junho 2020. **Revista de Direito do Consumidor**. Volume 129/2020, Revista dos Tribunais, p. 73-109, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Código de Hamurabi**. Disponível em: <https://boletimjuridico.ufms.br/files/2021/09/Codigo-de-Hamurabi.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024.

VERBICARO, Dennis. **Consumo e Cidadania**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.